

MASTER'S THESIS

Het 'nieuwe' vertrouwensbeginsel: boter op het hoofd = boter bij de vis.

Baan-Bloemendaal, D.J.

Award date:
2021

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Het 'nieuwe' vertrouwensbeginsel: boter op het hoofd = boter bij de vis.

Open Universiteit

Faculteit Rechtswetenschappen

Master Rechtsgeleerdheid

Accent staats- en bestuursrecht

Naam: D.J. (Dianne) Baan - Bloemendaal

Studentnummer: 850429690

Scriptiebegeleider: Mw. Mr. B. Aarrass

Examinator: Dhr. Mr. Dr. S.D.P. Kole

Datum: 26 maart 2021

Aantal woorden: 13.988 woorden (exclusief voorblad, inhoudsopgave, bronnenlijst en voetnoten).

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Doel, onderzoeksvraag en deelvragen	7
1.4 Afbakening	7
1.5 Methodologische verantwoording en opzet.....	8
1.6 Leeswijzer	9
2. Uitspraak Amsterdamse dakopbouw in het licht van de ‘oude’ jurisprudentielijn	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De ‘oude’ jurisprudentielijn globaal weergegeven	11
2.3 De nieuwe jurisprudentielijn in vergelijking met de oude jurisprudentielijn	13
2.3.2 Stap 1: de juridische kwalificatie	13
2.3.3 Stap 2: de toerekenbaarheid van de bevoegdheid.....	15
2.3.4 Stap 3: De afweging van belangen en het vergoeden van de schade	16
2.4 Tussenconclusie	16
3. De afweging van de belangen.....	18
3.1 Inleiding	18
3.3 Maatwerkoplossingen op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb en hoe wordt getoetst?.....	18
3.4 Rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen.....	20
3.5 Beperking uit de wet of aard van de bevoegdheid	20
3.6 Elementen van het evenredigheidsbeginsel	21
3.6.1 Geschiktheid	21
3.6.2 Noodzakelijkheid	21
3.6.3 Evenredigheid	22
3.7 Procedurele consequenties artikel 3:4 lid 2 Awb	22
3.8 Tussenconclusie	23
4. Vertrouwensbeginsel een zelfstandige rechtsgrond voor schadevergoeding?	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Voorstanders van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond en de voordelen.....	24
4.3 Tegenstanders van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond en nadelen	26
4.4 Tussenconclusie	27
5. Onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade bij een beroep op het vertrouwensbeginsel. 28	
5.1 Inleiding	28
5.2 Criteria voor een onafhankelijke maatstaf voor schadevergoeding op basis van de jurisprudentie, de literatuur en de wet.....	29
5.2.1 De jurisprudentie van de Afdeling	30
5.3.2 De jurisprudentie van de Hoge Raad	31
5.3.3 De literatuur	33
5.3.4 De Awb	35

5.4 De schadebeperkingscriteria	38
5.4.1 Causaliteit	39
5.4.2 Eigen schuld	41
5.4.2.1 Risicoaanvaarding	42
5.4.2.2 Schadebeperkingsplicht	42
5.4.2.3 Eigen schuld	42
5.4.3 Voordeelstoerekening	42
5.4.4 Anderszins verzekerd	43
5.5 Tussenconclusie	43
6. Samenvatting en conclusie	45
Bronnenlijst.....	47
<i>Literatuur.....</i>	<i>47</i>
<i>Jurisprudentie.....</i>	<i>55</i>
<i>Parlementaire Stukken</i>	<i>57</i>

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Burgers stellen bij hun gemeente regelmatig vragen die betrekking hebben op het omgevingsrecht. Zij zijn van plan om bijvoorbeeld een serre, carport, paardrijbak of dakterras te bouwen. De burger gaat ervan uit dat de informatie, die hij ontvangt van de ambtenaar met wie hij contact heeft over zijn bouwplannen, gestoeld is op het beleid of de regelgeving van de gemeente en vertrouwt daarop. De burger verwacht immers rechtszekerheid. Indien zijn verwachting niet wordt nagekomen omdat de toezegging niet juist was en bijvoorbeeld de belangen van de buurman of het algemeen belang zwaarder wegen, kan hij zich beroepen op het vertrouwensbeginsel met de eis tot nakoming. Met name in het omgevings(handhavings)recht lag de lat voor een beroep op het vertrouwensbeginsel hoog waardoor de vertrouwende burger in bezwaar en beroep meestal bot ving.¹ Een beroep op het vertrouwensbeginsel werd dan ook allesbehalve als burgervriendelijk beoordeeld,² wat schuurt met het streven in een bredere context van het bestuursrecht naar een responsief bestuursrecht.³ Dit laatste betekent niet dat de burger dan maar in alles gelijk dient te krijgen, maar wel dat de overheid geïnteresseerd is in de belangen van de burger en zijn standpunten.⁴ De burger ervaart op deze manier meer rechtvaardigheid wat, naast rechtszekerheid, het vertrouwen in de overheid ten goede komt.⁵

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft zich deze kritiek aangetrokken, zo blijkt uit de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak van 29 mei 2019.⁶ Deze zaak behandelt een geschil in Amsterdam over een dakterras en balustrade die samen een dakopbouw vormen. De eigenaar moest van de gemeente Amsterdam het dakterras van zijn woning in Amsterdam verwijderen omdat het zonder de vereiste vergunning was aangelegd. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college van B&W) aldaar oordeelde dat het dakterras groter was dan was toegestaan en nam een handhavingsbesluit dat inhield dat het dakterras verkleind moest worden conform de van toepassing zijnde regels. De eigenaar van de woning betwistte niet dat het dakterras niet voldeed aan de regels maar was van mening dat het college van B&W toch niet tot handhaving mocht overgaan omdat, door de bouwinspecteur en andere betrokken ambtenaren

¹ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage 1): hierin wordt aangegeven dat uit de praktijk blijkt dat in de circa 120 zaken in het omgevingsrecht waar in de drie jaren (tussen 2016 en 2018) een beroep werd gedaan op het vertrouwensbeginsel, dit in slechts vijf van de gevallen werd gehonoreerd.

² Zie hiervoor bijvoorbeeld Damen 2018; Kortmann 2018.

³ Scheltema 2015, p. 37-41.

⁴ Scheltema 2015, p. 37-41.

⁵ Scheltema 2015, p. 37-41.

⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

van de gemeente Amsterdam, was toegezegd dat het dakterras mocht blijven staan. De eigenaar had de zaak voorgelegd bij de bestuursrechter en deze had het beroep gegrond verklaard. Daarop heeft het college van B&W hoger beroep ingesteld bij de Afdeling.⁷

De gevolgen van deze uitspraak staan in deze scriptie centraal. In deze zaak heeft de Afdeling aansluiting gezocht bij het streven naar een responsief bestuursrecht. De 'oude' en 'strengere' jurisprudentielijn van de Afdeling is daarmee verleden tijd.⁸ Voordat deze uitspraak werd gewezen, heeft de voorzitter van de Afdeling aan staatsraad advocaat-generaal Wattel verzocht om een conclusie ten behoeve van de rechtsontwikkeling.⁹ Uit deze conclusie blijkt vervolgens dat de uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw* niet op zichzelf staat maar past in de bredere context van het bestuursrecht waarin een dienende overheid de burger centraal stelt.¹⁰ Kortom, voldoende aanleiding om een onderzoek aan te wijden.

1.2 Probleemstelling

Bij een beroep op het vertrouwensbeginsel gaat het in het kort om een toezegging van een bestuursorgaan waaraan verwachtingen zijn ontleend. Deze verwachtingen moeten gerechtvaardigd zijn. Indien dat het geval is, dient het bestuursorgaan de toezegging na te komen. Kan dat niet, in verband met zwaarder wegende belangen, dan dient de schade, die de benadeelde heeft geleden omdat hij op de toezegging heeft vertrouwd, vergoed te worden.

De conclusie van Wattel behandelt de vraag wanneer er sprake is van een toezegging waarop gerechtvaardigd vertrouwd mag worden. Daarnaast behandelt het nog een belangrijk, hieruit voortvloeiend leerstuk, namelijk dat van het al dan niet vergoeden van de schade bij het wekken van een gerechtvaardigde verwachting door een bestuursorgaan. De hoofdvraag van de voorzitter van de Afdeling met betrekking tot de eventuele schadevergoedingsrechtelijke consequenties van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel aan Wattel luidde als volgt: *onder welke omstandigheden is het bestuursorgaan verplicht tot het aanbieden van schadevergoeding dan wel draagt het aanbieden van schadevergoeding bij aan een handhavingsbeslissing de toets aan het*

⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019: 169, AB 2019/302 m.nt. Damen.

⁹ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel).

¹⁰ De conclusie van Wattel alsmede de uitspraak van de Afdeling in de *Amsterdamse dakopbouw*-zaak beslaat het omgevings(handhavings)recht. Inmiddels wordt echter aangenomen dat sprake is van een standaarduitspraak over de hele lijn van het algemene bestuursrecht in: Albers 2019 p. 772; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019: 169, AB 2019/302 m.nt. Damen.

*evenredigheidsbeginsel te laten doorstaan?*¹¹ Wattel laat in bijlage 1 van zijn conclusie mogelijke grondslagen voor het vergoeden van de schade de revue passeren waarbij hij als meest geëigende grondslag de vergoeding van de schade op grond van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond ziet. Tegelijkertijd gaat hij ervan uit dat de Afdeling hier waarschijnlijk niet in mee zal gaan. In haar uitspraak geeft de Afdeling vervolgens aan dat, indien de schade niet gehonoreerd kan worden, vergoeding van de schade plaats dient te vinden als onderdeel van dezelfde besluitvorming.¹² Daarmee doelt de Afdeling op artikel 3:4 lid 2 Awb; het evenredigheidsbeginsel. De belangafweging in artikel 3:4 lid 2 Awb past uitstekend binnen een responsief bestuursrecht. Artikel 3:4 lid 2 Awb biedt de mogelijkheid om de burger centraal te stellen en maatwerk te leveren door middel van de eis van de evenredigheid van het besluit.¹³ De vraag die opkomt is: hoe moet zo'n evenredige maatwerkoplossing er uit gaan zien zonder dat er willekeur ontstaat?¹⁴ De wet, de rechtspraak en de literatuur bieden hier aanknopingspunten voor. Het is dan ook waardevol om te onderzoeken hoe de bestuursrechter een besluit bij een beroep op het vertrouwensbeginsel toetst aan het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 lid 2 Awb.

Een maatwerkoplossing kan zijn: het vergoeden van de schade door het bestuursorgaan. Indien deze schade wordt vergoed op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb geeft dit wel de mogelijkheid tot maatwerk maar tegelijkertijd geeft dit weinig materieelrechtelijke waarborgen, zo concludeert Wattel. Er wordt immers geen maatstaf voor de omvang van de schadevergoedingsplicht aangegeven.¹⁵ Daarmee kan de rechtvaardigheid en de rechtszekerheid in het gedrang komen wat vervolgens het vertrouwen in de overheid niet ten goede komt. Een onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade bij een beroep op het vertrouwensbeginsel zou dit euvel kunnen oplossen. Echter, een rechtsorde die de nadruk legt op rechtszekerheid en rechtmatigheid, een zogenaamde autonome rechtsorde,¹⁶ is een andere dan een responsieve rechtsorde. De vraag is dan ook, hoe zo'n onafhankelijke maatstaf eruit moet gaan zien die rechtszekerheid kan bieden maar ook past in een responsief bestuursrecht?¹⁷ Welke criteria zijn van invloed op deze maatstaf en kan het

¹¹ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel).

¹² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

¹³ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage1).

¹⁴ De Moor-Van Vugt 1994, p. 2.

¹⁵ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage 1).

¹⁶ Doornbos 2019, p. 568.

¹⁷ Van den Berghe 2020, par. 3: *'Aan vaste juridische vormen en algemene procedures bestaat in een responsief bestuursrecht niet per se veel behoefte. Meer dan voorheen is het de bedoeling dat gezagsdragers maatwerk en flexibiliteit vooropstellen en hun handelen concreet afstemmen op specifieke behoeften van burgers. Legitimiteit wordt in de eerste plaats begrepen als de mate waarin burgers het overheidshandelen als rechtvaardig ervaren en niet als de mate waarin dat handelen overeenstemt met beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.'*; Peters 2020 par. 1: *'Wil het rechtssysteem het gezag kunnen baseren op het vertrouwen van de burger, dan zal het meer moeten tonen dat het (ook) functioneert voor die burger: de rechtsstaat dient zich responsief te tonen om aan legitimiteit te (her)winnen.'*, zie hiervoor o.a. Scheltema 2015, p. 37-41.

vertrouwensbeginsel hierbij als zelfstandige grondslag dienen, zoals Wattel prefereert? Deze relatief onontgonnen vragen komen in deze scriptie aan bod.

1.3 Doel, onderzoeksvraag en deelvragen

Het doel van deze scriptie is dan ook om te onderzoeken hoe, én een maatwerkoplossing, én rechtszekerheid geboden kan worden binnen een responsief bestuursrecht waarin de rechtvaardigheid van de bestuursrechtelijke procedure belangrijk is.¹⁸ Daarvoor is het belangrijk om de juridische gevolgen van de Afdelingsuitspraak van 29 mei 2019 *Amsterdamse dakopbouw* in kaart te brengen. Om dit doel te bereiken is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

“Wat zijn de juridische gevolgen van de Afdelingsuitspraak van 29 mei 2019 (Amsterdamse dakopbouw) voor schadevergoeding(smogelijkheden) bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel gezien vanuit een responsief bestuursrecht?”

Om te komen tot een antwoord op deze hoofdvraag worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe is de nieuwe jurisprudentielijn van de Afdeling bij een beroep op het vertrouwensbeginsel vormgegeven en hoe verhoudt deze zich tot de oude jurisprudentielijn?
2. Hoe wordt bij een beroep op het vertrouwensbeginsel, een evenredige maatwerkoplossing in de bestuurlijke fase, getoetst door de rechter ex artikel 3:4 lid 2 Awb?
3. Kan voor het vergoeden van de schade die is ontstaan op basis van het gewekte vertrouwen, het vertrouwensbeginsel zelf als grondslag dienen?
4. Welke criteria zijn van invloed op een onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade en welke criteria moeten betrokken worden bij het berekenen van de schade?

1.4 Afbakening

Het onderzoek beoogt een vervolg te geven aan de juridische vragen die aan de orde worden gesteld in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, *Amsterdamse dakopbouw*.¹⁹ In voornoemde uitspraak gaf Wattel in zijn conclusie een voorzet voor het bieden van maatwerk en welke schade op welke grond vergoed moet worden indien er sprake is van een gerechtvaardigd gewekte toezegging en deze toezegging niet gehonoreerd kan worden.²⁰ De Afdeling zag echter in haar uitspraak geen aanleiding om verder in te gaan op de verschillende situaties waarbij schadevergoeding een rol kan

¹⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA 20190999, m.nt. K.J. De Graaf en A.T. Marseille; Damen 2020.

¹⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

²⁰ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel).

spelen in samenhang met schending van het vertrouwensbeginsel.²¹ De focus van deze scriptie ligt op de geschillen in het omgevingsrecht waarin het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt door het bestuursorgaan en waarin dit bestuursorgaan beschikt over discretionaire bevoegdheid om een evenredig (maatwerk) besluit te nemen. In de evenredigheid komt de spanning tussen het bestuursrechtelijke besluit bij gerechtvaardigd gewekt vertrouwen en het maatwerk voor de individuele rechtspositie, waaronder de maatstaf voor het vergoeden van de schade en het bieden van rechtszekerheid, tot uiting. In deze scriptie zal onderzocht worden welke criteria van invloed zijn en welke onderwerpen/kaders nog meer spelen om te komen tot een maatwerkoplossing en een onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade, indien de maatwerkoplossing bestaat uit schadevergoeding. Daarbij wordt onderzocht of het vergoeden van de schade op basis van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond kan plaatsvinden. Dit alles in het licht van het streven binnen het bestuursrecht naar responsiviteit²² en het vergroten van de rechtszekerheid voor herstel van vertrouwen.

1.5 Methodologische verantwoording en opzet

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de klassiek-juridische onderzoeksmethode en richt zich met name op de relevante literatuur en jurisprudentie van de Afdeling²³ en de Hoge Raad (hierna: HR). Met betrekking tot de literatuur is gebruik gemaakt van boeken en vaktijdschriften die zowel fysiek als via elektronische databanken²⁴ zijn geraadpleegd. Aangezien mijn focus ligt op het omgevingsrecht laat ik, met betrekking tot de jurisprudentie, de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) buiten beschouwing. Het gaat immers in het omgevingsrecht vaak over vele belangen waaronder die van derden, terwijl het in de uitspraken van de CRvB vaak gaat om een tweepartijen-geschil.

Voor de vergelijking tussen de oude en de nieuwe jurisprudentielijn wordt de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2020 geanalyseerd aan de hand van annotaties waaronder die van Albers, Damen en de Graaf en Marseille²⁵ en een artikel van Van de Sande.²⁶ Verder wordt voor het kort

²¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

²² Peters 2020 par. 1: *'Wil het rechtssysteem het gezag kunnen baseren op het vertrouwen van de burger, dan zal het meer moeten tonen dat het (ook) functioneert voor die burger: de rechtsstaat dient zich responsief te tonen om aan legitimiteit te (her)winnen.'*, zie hiervoor o.a. Scheltema 2015, p. 37-41.

²³ Relevante jurisprudentie is meegenomen tot 30 juni 2020.

²⁴ Legal Intelligence en Kluwer Navigator.

²⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. L. Damen; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA 20190999, m.nt. K.J. De Graaf en A.T. Marseille.

²⁶ Van de Sande 2019.

toelichten van de oude jurisprudentielijn en de gezichtspunten van het vertrouwensbeginsel gebruik gemaakt van het werk van Damen e.a.²⁷

Voor de beoordeling van de evenredigheidstoets om te komen tot een maatwerkoplossing wordt, naast de relevante jurisprudentie, met name gebruik gemaakt van de werken van Gerards,²⁸ Tjepkema²⁹ en De Moor- Van Vught.³⁰

Op de vraag of het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond kan dienen, bleken de werken van Van Ravels,³¹ De Jongh,³² Schueler,³³ Tjepkema,³⁴ Den Ouden & Tjepkema,³⁵ Vermeer,³⁶ Damen e.a.³⁷ en Schlössels & Zijlstra van grote waarde.³⁸

Voor het onderzoek naar de criteria om te komen tot een aanzet van een onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade is onder andere inspiratie geput uit het werk van Tjepkema,³⁹ Ackerman-Wijn,⁴⁰ Kortmann,⁴¹ Den Ouden en Tjepkema⁴² en Langbroek.⁴³

Naast het bestuursrecht wordt ook in het civiele recht regelmatig een beroep gedaan op het niet nakomen van een toezegging van een bestuursorgaan met een verzoek tot vergoeding van de schade. De niet nakoming met daarbij de vergoeding van de schade bevindt zich daarmee op het snijvlak van het bestuurs- en het civiele recht. Daarom wordt voor het onderzoek naar de criteria, naast de uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw*, zowel bestuursrechtelijke als civielrechtelijke jurisprudentie, wetgeving en literatuur betrokken. Daarnaast heeft de memorie van toelichting bij artikel 4:126 lid 2 en 3 Awb inspiratie gegeven voor het opstellen van de schadebeperkingscriteria.⁴⁴

1.6 Leeswijzer

Deelvraag 1 wordt beantwoord in hoofdstuk 2 waarin de uitspraak van de Afdeling *Amsterdamse dakopbouw* wordt behandeld. Voor een goed begrip van de materie en de hobbels die genomen

²⁷ Damen e.a. 2013.

²⁸ Gerards 2007.

²⁹ Tjepkema 2010.

³⁰ De Moor – Van Vught 1994.

³¹ Van Ravels 2002.

³² De Jongh 2012.

³³ Schueler 2002.

³⁴ Tjepkema 2010.

³⁵ Den Ouden en Tjepkema 2011.

³⁶ Vermeer 2010.

³⁷ Damen e.a. 2013.

³⁸ Schlössels & Zijlstra 2013.

³⁹ Tjepkema 2010.

⁴⁰ Ackerman-Wijn 1989.

⁴¹ Kortmann 2018.

⁴² Den Ouden en Tjepkema 2010.

⁴³ HR 2 februari 1990, ECLI:NL:PHR:1990:AB7898, m.nt. G.P. Kleijn (Bolsius/Staat); HR 7 oktober 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1474, m.nt. M. Scheltema (Staat/Van Benten); HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AB 2010/334 m.nt. F.J. van Ommeren (Vitesse I); HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1309, AB 2016/405 m.nt. Van Ommeren (Vitesse II); Langbroek 2017, p. 63-68.

⁴⁴ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3 (MvT).

moesten worden om aan de eisen van 'gerechtvaardigd vertrouwen' tegemoet te komen, wordt eerst kort ingegaan op de oude jurisprudentielijn. Ook komen daarbij de gezichtspunten die in de literatuur geformuleerd zijn aan de orde. Vervolgens worden de stappen uit het stappenplan van de nieuwe jurisprudentielijn nader toegelicht in vergelijking met de 'oude' lijn.

In hoofdstuk 3 volgt de beantwoording van deelvraag 2. Deze deelvraag sluit aan bij de derde stap uit het stappenplan; de afweging van belangen om te komen tot een maatwerkoplossing. Bij de beoordeling of het besluit voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: abbb)⁴⁵ en de belangen evenredig zijn afgewogen, dient getoetst te worden aan de eisen van artikel 3:4 lid 2 Awb. In deze deelvraag wordt onderzocht hoe de Afdeling deze evenredigheidsafweging beoordeelt. Aan de orde komt wat de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen zijn die genoemd worden in het eerste lid van artikel 3:4 Awb en hoe die in de concrete evenredigheidstoets dienen te worden afgewogen.

Om deelvraag 3 te beantwoorden zal in hoofdstuk 4 ingegaan worden op de discussie die gevoerd wordt in de literatuur omtrent het vergoeden van de schade en de eigen rol die het vertrouwensbeginsel als rechtsgrond, al dan niet, kan spelen.

Voor het beantwoorden van deelvraag 4 zal in hoofdstuk 5 onderzocht worden welke criteria van invloed zijn op het vergoeden van de schade zowel bestuurs- als civielrechtelijk. Het resultaat van dit hoofdstuk zal een eerste aanzet zijn voor het ontwikkelen van een maatstaf voor het vergoeden van de schade indien gerechtvaardigd vertrouwd is.

Tot slot, volgt in hoofdstuk 6 de samenvatting en conclusie met daarin een antwoord op de centrale vraag.

⁴⁵ Heel precies geformuleerd vallen gecodificeerde beginselen niet meer onder de abbb omdat ze in de Awb zijn opgenomen en dus geschreven zijn.

2. Uitspraak *Amsterdamse dakopbouw* in het licht van de ‘oude’ jurisprudentielijn

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de eerste deelvraag: hoe verhoudt de uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw* zich tot de ‘oude’ jurisprudentielijn. De uitspraak wordt nader uitgediept en geduid om te bezien hoe ‘nieuw’ de nieuwe jurisprudentielijn daadwerkelijk is. Daarvoor zal eerst kort behandeld worden aan welke eisen een beroep op het vertrouwensbeginsel moest voldoen volgens de ‘oude’ jurisprudentielijn, vervolgens komt de uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw* aan de orde en wordt deze vergeleken met de oude jurisprudentielijn. Ook wordt relevante jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot het vertrouwensbeginsel van na mei 2019 besproken om de uitspraak *Amsterdamse dakopbouw* beter te duiden.

2.2 De ‘oude’ jurisprudentielijn globaal weergegeven

De Awb kent naast gecodificeerde⁴⁶ ook ongecodeerde abbb. Het vertrouwensbeginsel is zo’n ongecodeerd algemeen beginsel dat reeds lange tijd in de jurisprudentie is ‘vastgelegd’. De Afdeling hanteerde tot 2019 een standaardformulering bij een beroep op het vertrouwensbeginsel. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel was nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen waren gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen konden worden ontleend.⁴⁷ Vanuit de jurisprudentie van de Afdeling waren in de literatuur verschillende gezichtspunten⁴⁸ ten aanzien van het vertrouwensbeginsel ontwikkeld, te weten:

1. de verschijningsvorm van de vertrouwenswekkende gedraging;⁴⁹
2. de gerechtvaardigdheid van het vertrouwen;⁵⁰
3. de bevoegdheid van degene die het vertrouwen heeft gewekt;⁵¹
4. de afwezigheid van algemene- of derdebelangen die zich tegen honorering van vertrouwen verzetten;⁵²

⁴⁶ Zoals opgemerkt is vallen heel precies geformuleerd gecodificeerde beginselen niet meer onder de abbb omdat ze in de Awb zijn opgenomen en dus geschreven zijn.

⁴⁷ Zie o.a. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:623 en ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675.

⁴⁸ Een gezichtspunt geeft aan welke feiten relevant zijn en welke niet, en geeft bovendien maatstaven om de relevante feiten juridisch te beoordelen in: Quist 2014, p. 19.

⁴⁹ O.a. ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4072; ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3470; ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3029.

⁵⁰ O.a. ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1618; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2297.

⁵¹ O.a. ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946; ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3531; ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:666.

⁵² O.a. ABRvS 15 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3382; ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946; ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577, m.nt. N. van Triet.

5. het disponeren van de fidens.⁵³

Allereerst de vraag of er al dan niet sprake was van een concrete, ondubbelzinnige toezegging en de gezichtspunten 1 en 2. Het antwoord op deze vraag was afhankelijk van de omstandigheden van het geval.⁵⁴ Algemene voorlichting of uitlatingen met een (uitdrukkelijk) voorbehoud vielen (en vallen) hier niet onder.⁵⁵ Het ging daarbij vooral om de vraag wat het bestuursorgaan met de toezegging bedoelde en niet hoe de toezegging door de burger werd opgevat.⁵⁶

Vervolgens kwam de (on)bevoegdheid en daarmee het derde gezichtspunt, aan de orde. Het handelen van een onbevoegde overheidsfunctionaris kwam voor rekening van de burger. Van de burger werd verwacht dat hij inzicht had in de verhoudingen binnen het bestuur van de overheid. Voor de vertrouwende burger was dit veelal een onneembare hobbel. In haar uitspraak van de *Overbetuwse Paardenbak* in 2017, wierp de Afdeling een ander licht op deze laatste hobbel. De Afdeling overwoog dat de uitspraken van, weliswaar onbevoegde, ambtenaren die namens de gemeente aanwezig waren in een gesprek met de fidens, konden worden toegerekend aan het college van B&W. De betrokkene mocht op goede gronden veronderstellen dat deze personen de opvatting van het college van B&W vertolkten.⁵⁷ Deze versoepeling trekt de Afdeling door in de uitspraak van de *Amsterdamse Dakopbouw*.⁵⁸ Echter, was de burger een deskundige, dan zou een beroep op het vertrouwensbeginsel minder snel worden gehonoreerd (en dat is nog steeds het geval).⁵⁹

Tot slot volgde dan de afweging van belangen. Aan dit laatste obstakel werd bijna nooit toegekomen omdat de hobbels van de concrete toezegging en de bevoegdheid (te) hoog waren.⁶⁰ Startpunt van de afweging van belangen was (en is) altijd of er al dan niet gehandhaafd moet worden. Het bestuursorgaan heeft namelijk de beginselplicht tot handhaving tenzij er geen algemene- of derdebelenangen zijn die zich tegen de honorering van het vertrouwen verzetten.⁶¹

⁵³ O.a. ABRvS 22 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934, AB 2001/195, m.nt. A.A.J. de Gier.

⁵⁴ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage 1).

⁵⁵ Zie o.a. ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672, AB 2018/128 m.nt. L.J.A. Damen.

⁵⁶ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage 1).

⁵⁷ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946.

⁵⁸ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, AB2017/425, m.nt. T.N. Sanders; Door Marseille en De Graaf wordt in hun noot bij de uitspraak van de Amsterdamse dakopbouw dan ook aangegeven dat met de uitspraak van de Overbetuwse paardenbak de Afdeling al min of meer een nieuwe jurisprudentielijn heeft ingezet en die in zijn uitspraak van de Amsterdamse dakopbouw geëxpliciteerd heeft: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA 20190999, m.nt. K.J. De Graaf en A.T. Marseille.

⁵⁹ CBB 17 april 2003, ECLI:NL:ABB:2003:AF7702.

⁶⁰ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage1).

⁶¹ Voor het eerst geformuleerd in ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, JB 2004/293, m.nt. C.L.F.G.H. Albers; zie ook ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882.

2.3 De nieuwe jurisprudentielijn in vergelijk met de oude jurisprudentielijn

De uitspraak van de Afdeling *Amsterdamse dakopbouw* valt in twee delen uiteen. Voordat op de onderhavige zaak wordt ingegaan geeft de Afdeling een algemeen kader voor het beoordelen van een beroep op het vertrouwensbeginsel. Bij de vraag of een toezeggingen van overheidszijde gehonoreerd moet worden volgt de Afdeling 3 stappen:⁶²

- Stap 1: de juridische kwalificatie van de uitlating/gedraging waarop de justitiabele zich beroept: komt die neer op een (toerekenbare schijn van een) toezegging?;
- Stap 2: was de uitlater/gedrager daartoe bevoegd of is diens schijn van bevoegdheid toerekenbaar aan de bevoegde persoon/instantie?;
- Stap 3: een afweging van belangen van de betreffende burger, derden en de gemeenschap, mede inhoudende de compensatie voor de fidens.

In de eerste twee stappen wordt bepaald of er sprake is van gerechtvaardigd gewekt vertrouwen. Indien dat het geval is wordt toegekomen aan de derde stap. In de derde stap is vervolgens de vraag wat de betekenis van het gerechtvaardigd gewekte vertrouwen is voor de bevoegdheidsuitoefening van het bestuursorgaan.⁶³

Honorering van een beroep op het vertrouwensbeginsel is van veel omstandigheden van het geval afhankelijk.⁶⁴ Er moet sprake zijn van bepaalde omstandigheden die ervoor zorgen dat het vertrouwen in een concreet geval moet worden gehonoreerd. Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven, waren er op basis van de jurisprudentie in de bestuursrechtelijke literatuur, gezichtspunten in kaart gebracht die een rol speelden bij de vraag of een beroep op het vertrouwensbeginsel al dan niet gehonoreerd moest worden. De geformuleerde gezichtspunten uit paragraaf 2.2 worden in de volgende paragrafen betrokken bij de door de Afdeling geformuleerde stappen in de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak om deze verder uit te diepen en duiding te geven.

2.3.2 Stap 1: de juridische kwalificatie

Om antwoord te geven op de vraag of er sprake is van een (toerekenbare schijn van een) toezegging van een ambtenaar zoekt de Afdeling aansluiting bij de omschrijving die Wattel gebruikt in zijn conclusie.⁶⁵ De Afdeling geeft aan dat er in stap 1 sprake is van een (toerekenbare schijn van een)

⁶² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁶³ De Afdeling verwijst voor de bespreking naar een uitspraak van 30 mei 2012, ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882, AB 2012/267, m.nt. H.E. Bröring, waarin staat dat het vertrouwensbeginsel niet met zich brengt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA20190999, m.nt. K.J. De Graaf en A.T. Marseille.

⁶⁴ Verheij 1997, p. 89.

⁶⁵ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, (concl. A-G P.J. Wattel).

toezegging als de uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.⁶⁶ De nadruk wordt dus gelegd op hoe de uitlating of gedraging bij een redelijk denkende burger (de ontvanger die vertrouwt) overkomt. Minder wordt gelet op wat het bestuursorgaan (de uitzender) daarmee bedoelde.⁶⁷ Dit is een verschil met 'oude' jurisprudentie waarbij vooral centraal stond hoe een bestuursorgaan de uitlating had bedoeld.⁶⁸

De Afdeling overweegt verder dat een toezegging zowel een uitlating als een gedraging kan zijn maar in beide gevallen moeten ze wel toegesneden zijn op de concrete situatie.⁶⁹ Er moet dus sprake zijn van een welbewuste standpuntbepaling.⁷⁰ Algemene voorlichting is daarmee dus (nog steeds) niet bindend. Doorgaans zal de welbewuste standpuntbepaling in een schriftelijk stuk door de ambtenaar of het bestuursorgaan zijn opgenomen. Het gaat hier dus net als in de gezichtspunten 1 en 2 uit de 'oude' jurisprudentielijn om de gedragingen en gebeurtenissen. Damen heeft hiervoor een glijdende schaal aangegeven.⁷¹ Deze schaal varieert van beschikkingen en overeenkomsten tot mondelinge toezeggingen. De Afdeling geeft, net als in de 'oude' jurisprudentielijn, aan dat ook zonder een schriftelijk stuk de toezegging aannemelijk kan zijn.⁷² Verder speelt de deskundigheid van de betrokken ambtenaar een rol⁷³ en is er bij een uitdrukkelijk voorbehoud (nog steeds) geen sprake van een toezegging.⁷⁴

Daarnaast kan er geen sprake zijn van gerechtvaardigde verwachtingen als de fidens besepte of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag, of anderszins in strijd was met de toepasselijke rechtsregels. De betrokkene moet te goeder trouw zijn wat betekent dat de betrokkene alleen een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel indien hij de in het kader van een toezegging relevante feiten en omstandigheden correct heeft weergegeven.⁷⁵ Hierbij is van belang dat op degene die een

⁶⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁶⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. L. Damen.

⁶⁸ Van de Sande 2019, p. 82

⁶⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁷⁰ ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838.

⁷¹ Damen e.a. 2013 p. 426 e.v.

⁷² Bewijsrechtelijk kunnen ook andere stukken aannemelijk maken dat er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen, zoals in de zaak van de *Amsterdamse dakopbouw* een schriftelijke verklaring van de vorige eigenaar en meerdere bezoeken van, en gesprekken met, de inspecteur van bouw- en woningtoezicht: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁷³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁷⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694; ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3168.

⁷⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

beroep op het vertrouwensbeginsel doet een onderzoeksplicht rust.⁷⁶ Hoe hoog de lat hierbij wordt gelegd, is ook afhankelijk van de deskundigheid van de betrokkene.⁷⁷ Dit wordt door de Afdeling in haar uitspraak van 12 februari 2020 verder gespecificeerd.⁷⁸ Er is geen sprake van gerechtvaardigde verwachtingen als:

- de betrokkene de relevante feiten en omstandigheden onjuist of onvolledig heeft weergegeven;
- de betrokkene gelet op zijn specifieke kennis of deskundigheid had moet beseffen dat de uitlating of gedraging in strijd was met de toepasselijke rechtsregels;
- de uitlating zo duidelijk in strijd was met de toepasselijke rechtsregels dat de betrokkene dit had moeten beseffen;
- de betrokkene besepte of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag.

Voorgaande gaat dus over de goede trouw en de onderzoeksplicht. Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet als de belanghebbende niet te goeder trouw was,⁷⁹ net als dit in de 'oude' jurisprudentie het geval was.

2.3.3 Stap 2: de toerekenbaarheid van de bevoegdheid

Zoals opgemerkt werpt de Afdeling al in haar uitspraak van de *Overbetuwse Paardenbak*⁸⁰ een ander licht op het bevoegdheidsvereiste dat daarvoor streng door de Afdeling werd toegepast: onbevoegd was onbevoegd. Deze versoepeling trekt de Afdeling door in de uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw*. De Afdeling zal nu ook andere gevallen, dat wil zeggen in gevallen waarin niet uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk leggen op de precieze bevoegdheidsverdeling.⁸¹ Een toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan, indien de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.⁸² De Afdeling geeft hier specifieke voorbeelden. Een toezegging van een medewerker zoals een baliemedewerker die in zijn algemeenheid slechts algemene informatie behoort te verstrekken kan niet worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan.⁸³ Wel kunnen de toezeggingen van een beslissingsbevoegde ambtenaar of een wethouder die op het terrein van zijn portefeuille

⁷⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA20190999, m.nt. K.J. De Graaf en A.T. Marseille.

⁷⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. L. Damen.

⁷⁸ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:429.

⁷⁹ Vergelijk ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1618; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2297.

⁸⁰ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946..

⁸¹ Van de Sande 2019, p. 82; ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸³ ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:576.

toezeggingen doet onder omstandigheden worden toegerekend aan het bestuursorgaan.⁸⁴ In augustus 2019 wordt voorgaande nog verder aangescherpt door de Afdeling. Uit die uitspraak kan geconcludeerd worden dat een toezegging kan worden toegerekend, indien de burger er redelijkerwijs vanuit mocht gaan dat zou worden gehandeld conform hetgeen was toegezegd.⁸⁵ Bij stap 2, de toerekenbaarheid van de bevoegdheid, vindt dus ook een verschuiving plaats van het bestuurlijke naar het burgerperspectief net als bij stap 1 van de (toerekenbare schijn van de) toezegging.

2.3.4 Stap 3: De afweging van belangen en het vergoeden van de schade

In beginsel bindt de gerechtvaardigde verwachting het bevoegd orgaan, behoudens zwaarder wegende belangen.⁸⁶ Deze zwaarder wegende belangen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek belangen van derden. Het algemeen belang dat gediend wordt met handhaving weegt daarbij zwaar maar hoeft niet doorslaggevend te zijn als er geen concrete bedreigde belangen van enige betekenis aanwezig zijn.⁸⁷ Gezichtspunt 4 uit de oude jurisprudentielijn omtrent de afweging van de belangen is niet gewijzigd. De Afdeling gaat namelijk (nog steeds) na welk concreet belang met een maatregel wordt gediend en beoordeelt in hoeverre handhaving echt nodig is om dit belang te realiseren.⁸⁸ Is van een dergelijke noodzaak nauwelijks sprake, dan is het algemene, abstracte handavingsbelang als zodanig niet van voldoende gewicht om bestuurlijke handhaving te rechtvaardigen.⁸⁹ In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op stap 3: namelijk door te onderzoeken hoe de afweging van belangen en het vergoeden van de schade getoetst wordt door de bestuursrechter. Met voorgaand stappenplan heeft de Afdeling de steile ladder van het vertrouwensbeginsel ingekort tot een overzichtelijk keukentrapje met drie treden.⁹⁰

2.4 Tussenconclusie

Niet alleen bij de kwalificatie maar ook bij de stap van de toerekening van de bevoegdheid verwijst de Afdeling naar de omstandigheden voor het al dan niet toerekenen van de toezegging. Hiermee komt niet alleen betekenis toe aan de vorm en de strekking van de gedraging, of de bevoegdheid van de ambtenaar, maar ook aan andere bekende gezichtspunten die de Afdeling in zijn uitspraak noemt. De gezichtspunten betreffende het vertrouwensbeginsel veranderen daarmee niet qua ‘factor’ maar

⁸⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:576.

⁸⁵ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, AB 2019/484, m.nt. Damen; Groot 2020, p. 125.

⁸⁶ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel)

⁸⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸⁹ Gerards 2007, p. 101.

⁹⁰ Van de Sande 2019, p. 81.

wel qua inhoud. Het perspectief waarmee er inhoudelijk naar de gezichtspunten gekeken wordt, wijzigt. Daar vindt een verschuiving plaats van het zendende bestuur naar de ontvangende burger. De burger wordt meer centraal gezet. In de laatste stap, de afweging van belangen, is de nieuwe lijn niet gewijzigd ten opzichte van de 'oude'. De Afdeling gaat namelijk (nog steeds) na welk concreet belang met een maatregel wordt gediend en beoordeelt in hoeverre handhaving echt nodig is om dit belang te realiseren.

3. De afweging van de belangen

3.1 Inleiding

In stap 3 van haar uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw* gaat de Afdeling niet verder in op de afweging van belangen en het vergoeden van de schade omdat daar geen aanleiding toe is.⁹¹ Wel overweegt de Afdeling dat: *“Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden als onderdeel van diezelfde besluitvorming.”*⁹² De Afdeling doelt daarmee op de belangenafweging in artikel 3:4 lid 2 Awb. Deze biedt aan het bestuursorgaan de ruimte om maatwerk toe te passen. Maatwerk past uitstekend binnen een responsief bestuursrecht maar betekent ook dat er geen vaste maatstaf wordt geboden wat wringt met de rechtszekerheid. Daarnaast kan artikel 3:4 lid 2 Awb niet in alle gevallen de grondslag zijn voor het vergoeden van het ‘leed’ van de fidens. Indien artikel 3:4 lid 2 niet als grondslag kan dienen, zou het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag wellicht uitkomst kunnen bieden ter compensatie van het ‘leed’. Tegelijkertijd zou dan een onafhankelijke maatstaf geboden kunnen worden waarmee de rechtszekerheid gediend is. Hier ga ik in hoofdstuk 4 en 5 verder op in.

In dit hoofdstuk komen, de mogelijkheden en onmogelijkheden van artikel 3:4 lid 2 Awb om als grondslag te dienen voor een maatwerkoplossing bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, aan bod. Via de belangenafweging in artikel 3:4 Awb kan immers maatwerk geboden worden. Zoals opgemerkt past maatwerk uitstekend in het streven naar een responsief bestuursrecht. Een telefoontje namens het bestuursorgaan bij het indienen van bezwaar met oprechte excuses kan soms al schadeclaims voorkomen.⁹³ Bovendien behoudt/verkrijgt de bestuursrechter de mogelijkheid om zich uit te spreken over de maatwerkoplossing in zaken waarin het gewekte vertrouwen een appellabel besluit betreft.⁹⁴ In dit hoofdstuk ga ik in op hoe die afweging van belangen op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb door de bestuursrechter getoetst wordt.

3.3 Maatwerkoplossingen op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb en hoe wordt getoetst?

Een bestuursorgaan heeft als taak om bij het nemen van besluiten de belangen van partijen af te wegen ex artikel 3:4 lid 2 Awb. In het kader van het vertrouwensbeginsel kan uit deze belangenafweging naar voren komen dat het bestuursorgaan moet handhaven in verband met

⁹¹ ABRvS 29 mei 2019, ELCI:NL:RVS:2019:1694.

⁹² ABRvS 29 mei 2019, ELCI:NL:RVS:2019:1694.

⁹³ Scheltema 2015, p. 37-41.

⁹⁴ ABRvS 29 mei 2019, ELCI:NL:RVS:2019:1694, AA20190999, m.nt. K.J. De Graaf en A.T. Marseille.

zwaarder wegende belangen dan het belang van de fidens. Indien dit het geval is, kan het bestuursorgaan in diezelfde belangenafweging een besluit nemen over de compensatie die geboden moet worden voor het 'leed' van de fidens die gerechtvaardigd vertrouwd heeft omdat zonder compensatie het handhavingsbesluit als onevenredig zou kunnen worden aangemerkt. Er zijn verschillende oplossingen denkbaar die het 'leed', van het niet nakomen van de toezegging, kunnen 'vergoeden'.⁹⁵ Deze kunnen variëren van overgangstermijnen tot mediation.⁹⁶

In het algemeen komt de toetsing, die in verband met een dergelijk besluit wordt uitgevoerd, neer op een negatieve redelijkheidstoets. Er wordt 'slechts' getoetst of het besluit 'niet onredelijk' is.⁹⁷ Hoeveel gewicht er aan welke omstandigheden en belangen kan worden gegeven, komt hierbij niet tot uitdrukking. Hierin heeft het bestuursorgaan afwegingsruimte. Zoals opgemerkt komt dit de rechtszekerheid niet ten goede. Zo kan een bestuursorgaan geneigd zijn om aan het algemeen belang argumenten te ontleen die voor het bestuursorgaan zwaarder wegen dan het niet nakomen van het vertrouwen en daardoor geneigd zijn weinig of geen compensatie te bieden voor het 'leed' van de fidens.⁹⁸

Vraag is dan ook of een algemene redelijkheidstoets nog steeds uitgevoerd kan worden als er maatwerk geleverd moet worden door een bestuursorgaan. De indringendheid van de toetsing van de bestuursrechter wordt weliswaar ingekaderd binnen de grenzen van het toetsen aan het willekeursverbod als onderdeel van het evenredigheidsbeginsel maar maatwerk vraagt nu eenmaal om intensiever toetsen. Ortlep, Schlössels en Zorg pleiten dan ook voor een uitbreiding van de intensiteit van de toetsingsmethode bij een beroep op het evenredigheidsbeginsel. Ook de rechterlijke toetsing vraagt volgens hen om maatwerk.⁹⁹ Inmiddels trekt ook de Raad van State zich deze kritiek op de rechterlijke toetsing aan. Uit recente uitspraken van de gaswinning in Groningen¹⁰⁰ en het alcoholslotprogramma¹⁰¹ komt naar voren dat er al meer dan marginaal getoetst wordt.¹⁰²

⁹⁵ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage1); Van de Sande 2019, p. 88.

⁹⁶ Maatwerkoplossingen: gedeeltelijk nakomen van de toezegging; een overgangsregeling of overgangstermijn voor de fidens, een overgangsregeling of overgangstermijn voor de betrokken derde, mediation tussen alle belanghebbenden, vergoeden van de schade van de fidens (geheel of gedeeltelijk), vergoeden van de schade van de betrokken derde (geheel of gedeeltelijk), combinaties van voorgaande en/of anderszins: Van de Sande 2019, p. 88.

⁹⁷ Gerards 2007, p. 99; ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153.

⁹⁸ Tjepkema 2010, p. 874.

⁹⁹ Schlössels 2018, p. 56; Ortlep & Zorg 2018, p. 21; zie ook: Polak 2016, p. 26-27.

¹⁰⁰ ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

¹⁰¹ ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

¹⁰² De Afdeling geeft hierbij wel aan dat de bestuursrechter zijn eigen oordeel over een besluit niet in de plaats van het oordeel van het bestuursorgaan moet stellen om de afwegingsruimte die het bestuursorgaan bij beslissingsruimte heeft niet in gevaar te laten komen in: Jaarverslag Raad van State 2015, p. 65 e.v.; ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, RSV 2020/22 m.nt. Groothuis, Huisman, Jak (*Belastingdienst/Toeslagen*); Barkhuysen 2019, p. 2391.

3.4 Rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen

Artikel 3:4 lid 1 Awb geeft aan dat de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afgewogen dienen te worden. Allereerst is dan de vraag wat precies deze rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen zijn. Lid 1 van artikel 3:4 Awb is een codificatie van de tot het zorgvuldigheidsbeginsel behorende norm van de zorgvuldige voorbereiding.¹⁰³ Ingevolge artikel 3:2 Awb is het bestuursorgaan verplicht om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.¹⁰⁴ In beginsel dienen alle relevante belangen mee te wegen die in de beslissing zullen worden geraakt, binnen de ruimte die de wet daarvoor biedt.¹⁰⁵ Het bestuursorgaan zal dus geen rekening behoeven te houden met belangen die slechts in een meer verwijderd verband door de te nemen beslissing kunnen worden getroffen.¹⁰⁶ De feiten en omstandigheden die bij een beroep op het vertrouwensbeginsel relevant zijn, kunnen worden gezocht in gezichtspunten, zoals opgesomd in hoofdstuk 2.¹⁰⁷ In het geval van de uitspraak in de zaak van de *Amsterdamse Dakopbouw* waren dus bijvoorbeeld niet relevant de fietsers die iedere dag het huis passeerden en zich misschien wel ergerden aan de dakopbouw, maar wel de burens (derden) die niet geklaagd hebben.

3.5 Beperking uit de wet of aard van de bevoegdheid

Uit lid 1 van artikel 3:4 Awb blijkt dat het belang alleen een rol mag spelen in de belangenafweging voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Voorgaande heeft betrekking op het specialiteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de belangenafweging beperkt dient te blijven tot die belangen die de desbetreffende wet beschermt.¹⁰⁸ Hoever dit beginsel strekt is niet duidelijk.¹⁰⁹ Wel is duidelijk dat de relevante belangen dus niet in alle gevallen door een bestuursorgaan kunnen worden afgewogen terwijl er wel gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt. Voor deze gevallen zou dus een andere grondslag gevonden moeten worden voor het 'leed', dat geleden wordt indien de toezegging niet wordt nagekomen.

¹⁰³ De Poorter 2019, art. 3:2, aant. 1.

¹⁰⁴ De Poorter 2019, art. 3:4, aant. 1; Stoter 2000, p. 15.

¹⁰⁵ Stoter 2000, p. 17;

¹⁰⁶ Stoter 2000, p. 17.

¹⁰⁷ Wolters 2013, p. 37; Een verzameling van deze gezichtspunten ofwel een gezichtspuntencatalogus geeft aan welke feiten relevant zijn en welke niet, en geeft bovendien maatstaven om de relevante feiten juridisch te beoordelen: Quist 2014, p. 19.

¹⁰⁸ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, JB 2014/245, m.nt R.J.B. Schutgens.

¹⁰⁹ De Poorter 2020.

3.6 Elementen van het evenredigheidsbeginsel

In de formulering van artikel 3:4 Awb zijn de drie klassieke elementen van evenredigheid te lezen, te weten: de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenredigheid van een besluit.¹¹⁰

3.6.1 Geschiktheid

Het eerste subelement is het vereiste van geschiktheid. De middelen waarmee de overheid probeert het doel te bereiken, dienen geschikt te zijn om dit doel te bereiken. Een middel is ongeschikt als met het beoogde middel het doel niet kan worden bereikt. Dit vereiste blijkt in de rechtspraak een ondergeschikte rol te spelen.¹¹¹ Er zijn nagenoeg geen uitspraken waarbij een besluit wordt vernietigd op grond van deze eis. Dit komt omdat een bestuursorgaan geacht wordt beter dan de rechter vast te kunnen stellen met welke maatregelen een bepaald doel het beste bereikt kan worden.¹¹²

3.6.2 Noodzakelijkheid

Het tweede subelement is het vereiste van noodzakelijkheid. Het gaat bij deze eis vooral om de vraag of er bij het overheidshandelen geen ander middel ter beschikking is dat even effectief is maar minder bezwarend voor de belanghebbenden. Als dat zo is moet namelijk voor het minder bezwarende alternatief worden gekozen.¹¹³ In het handhavingsrecht geldt volgens de Afdelingsjurisprudentie voor bestuursorganen de beginselplicht tot handhaving. Alleen onder bijzondere omstandigheden kan daarvan worden afgeweken. Dit kan zijn omdat er bijvoorbeeld uitzicht is op legalisatie of omdat in de situatie handhaving duidelijk onevenredig is in verhouding tot de ermee na te streven doelen. Hieruit kan worden afgeleid dat de Afdeling daarbij de noodzakelijkheidstoets toepast. Dit heeft de Afdeling echter nooit met zoveel woorden gesteld.¹¹⁴ Ook in de uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw* komt de noodzakelijkheidstoets naar voren.¹¹⁵ Een daadwerkelijke beoordeling van de gemaakte belangenafweging vindt hier niet plaats.¹¹⁶ Een schending van de noodzakelijkheidseis is in beginsel niet anders te kwalificeren dan als een onrechtmatige daad, die zal moeten leiden tot een aanpassing van het besluit zo wordt in de

¹¹⁰ Van Ravels 2009, p. 132.

¹¹¹ Gerards 2007, p. 80.

¹¹² Gerards 2007, p. 80, 81, 100.

¹¹³ Tjepkema 2010, p. 547.

¹¹⁴ Gerards 2007, p. 101.

¹¹⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694: “... is de Afdeling van oordeel dat niet is gebleken van zwaarder wegende belangen dan het belang van wederpartij bij behoud van het betreffende deel van het dakterras die aan het honoreren van de gewekte verwachtingen in de weg staan. Het handhavend optreden is daarom zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in deze situatie behoort te worden afgezien.”

¹¹⁶ Gerards 2007, p. 105; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

bestuursrechtelijke literatuur opgemerkt.¹¹⁷ Er zal dan een keuze moeten worden gemaakt voor het alternatief dat de gelaedeerde minder zwaar belast. Damen ziet dit als een van de normatieve uitgangspunten voor een dienend bestuur.¹¹⁸ Tjepkema verwijst in zijn dissertatie naar Polak en een ongepubliceerde uitspraak van de Afdeling over het Tracébesluit Betuweroute.¹¹⁹ Uit deze uitspraak werd duidelijk dat de overheid, hoe zwaarwegend het algemeen belang ook is dat met het overheidshandelen wordt gediend, in beginsel voor die maatregel moet kiezen die voor de betrokkene het minst bezwarend is, indien daarmee eenzelfde resultaat kan worden bereikt.¹²⁰

3.6.3 Evenredigheid

Het laatste sub element van de evenredigheid betreft de evenredigheid in strikte zin ofwel de evenredigheid in concreto.¹²¹ Het gaat hierbij om de 'kern' evenredigheid: staat het gekozen middel niet in een wanverhouding met het beoogde doel. Zoals hiervoor aangegeven wordt in algemene zin de redelijkheid van de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag heeft gelegen, beoordeeld. Maatwerk vraagt echter om intensiever toetsen. Getoetst zou dan moeten worden welke belangen in de primaire afweging betrokken zijn, hoe zwaarwegend deze belangen zijn en hoe ernstig de inbreuk op de aangetaste belangen is. De evenredigheid in concreto wordt vervolgens ingevuld met behulp van de omstandigheden uit de gezichtspunten van het vertrouwensbeginsel.¹²²

3.7 Procedurele consequenties artikel 3:4 lid 2 Awb

De weg van artikel 3:4 lid 2 Awb heeft, naast materiële voor- en nadelen ook procedurele voor- en nadelen. Indien de evenredige oplossing bestaat uit het vergoeden van de schade heeft de fidens via voornoemde weg als belangrijkste voordeel dat er geen separate procedure gevolgd hoeft te worden voor schadevergoeding. Het bestuursorgaan kan immers via het besluitmodel van artikel 3:4 lid 2 Awb zelf over de te treffen nadeelcompensatie besluiten.¹²³ Indien echter het schadeveroorzakende handelen wordt losgekoppeld van artikel 3:4 lid 2 Awb, ligt het op de weg van de fidens om aan te tonen dat het toebrengen van schade in zijn geval onrechtmatig was. Op hem rust de stelplicht, zodat hij concrete feiten en omstandigheden moet stellen die het oordeel kunnen dragen welke

¹¹⁷ Damen 2020; Tjepkema 2010, p. 543, 544.

¹¹⁸ Damen 2020, *'Normatief uitgangspunt: bij het meedenken over mogelijke oplossingen het voor de burger gunstigste alternatief kiezen en door bij belastende, maar niet bestraffende, besluiten dat besluit te kiezen dat de burger het minste pijn doet.'*

¹¹⁹ Tjepkema 2010, p. 543, 544.

¹²⁰ Tjepkema 2010, p. 543, 544.

¹²¹ Tjepkema 2010, p. 546, Tjepkema merkt daarbij op dat, bij een dergelijke onrechtmatige daad, schadevergoeding niet als 'smeermiddel' kan worden gebruikt.

¹²² De Moor - Van Vugt 1994, p. 178;

¹²³ Tjepkema 2015, p. 475 en 488.

schade hij precies geleden heeft naar aanleiding van de vertrouwenwekkende handeling.¹²⁴

Daartegenover staat het voordeel dat het vanuit procedureel oogpunt efficiënter voor de fidens is om niet de rechtmatigheid van het besluit te betwisten maar alleen schadevergoeding te eisen in een separate procedure. Daarbij geldt wel de hoofdregel dat een bestuursorgaan alleen kan 'doorschuiven' als vaststaat dat het schadeveroorzakende overheidshandelen rechtmatig is.¹²⁵ Over dit laatste meer in hoofdstuk 4.

3.8 Tussenconclusie

Bij het niet honoreren van gerechtvaardigd vertrouwen kan op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb de betrokkene een maatwerkoplossing aangeboden worden, geheel passend in een responsief bestuursrecht. Bovendien kan deze maatwerkoplossing, als onderdeel van een appellabel besluit, door de bestuursrechter getoetst worden. Aan een dergelijke maatwerkoplossing zitten echter wel de nodige haken en ogen. Zo kan artikel 3:4 lid 2 Awb alleen een rol spelen voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit, zo volgt uit het eerste lid. Daarnaast is het onderwerp van geschil altijd het (handhavings) besluit dat door het bestuursorgaan genomen is zonder (voldoende) aandacht voor het 'leed' van de fidens. Daarmee kan het besluit onevenredig genomen zijn. Om te toetsen of dit daadwerkelijk het geval is dient de bestuursrechter intensiever te gaan toetsen op de evenredigheid. Momenteel wordt grosso modo 'slechts' getoetst of het besluit 'niet onredelijk' is terwijl getoetst zou moeten worden welke belangen in de primaire afweging betrokken zijn, hoe zwaarwegend deze belangen zijn en hoe ernstig de inbreuk op de aangetaste belangen is. Ook als de burger ter compensatie van het 'leed' alleen zijn schade vergoed wil hebben omdat dat de beste of enige oplossing is, dient het onrechtmatige besluit bestreden te worden. Dit komt de efficiency en burgervriendelijkheid niet ten goede en past dus niet binnen een responsief bestuursrecht.

¹²⁴ Tjepkema 2015, p. 475.

¹²⁵ Den Ouden en Tjepkema 2010, nr. 4.3.

4. Vertrouwensbeginsel een zelfstandige rechtsgrond voor schadevergoeding?

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat het bieden van een maatwerkoplossing bij het schenden van gerechtvaardigd vertrouwen, over de band van artikel 3:4 lid 2 Awb, naast voordelen ook nadelen met zich meebrengt. In bepaalde gevallen kan dit artikel zelfs niet als grondslag, voor compensatie van het ‘leed’ van de fidens, dienen. Wattel is in zijn conclusie van mening dat het vertrouwensbeginsel in het algemeen rechtsbewustzijn leeft (evenals het égalité-beginsel) en daarom uitstekend als rechtsbasis voor het vergoeden van de schade kan dienen.¹²⁶ Een toezegging bestaat op zichzelf genomen uit feitelijk handelen, zoals het inmeten op een bouwplaats of het doen van een mededeling dat er geen vergunning nodig is voor het bouwen van een dakterras.¹²⁷ Deze toezegging staat, als het ware, los van het latere besluit dat genomen wordt in het kader van de zwaarwegende belangen. Daarmee kan het besluit als rechtmatig beschouwd worden en het doen van de toezegging onrechtmatig. Indien de maatwerkoplossing vervolgens bestaat uit het vergoeden van de schade door het niet nakomen van de toezegging, zou deze schadevergoeding wellicht aangeboden kunnen worden in een zelfstandig schadebesluit met het vertrouwensbeginsel als grondslag. Ook hiermee houdt de bestuursrechter de mogelijkheid om zich uit te spreken over de te vergoeden schade via het appellabele schadebesluit. De vraag is of het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag kan dienen voor het vergoeden van de schade bij een gegrond beroep op het vertrouwensbeginsel, welke voor- en nadelen dit heeft en of het de nadelen die aan artikel 3:4 lid 2 Awb als grondslag kleven, kan oplossen. De antwoorden op deze vragen komen in dit hoofdstuk aan bod.

4.2 Voorstanders van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond en de voordelen

Het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond voor het vergoeden van de schade kent voor- en tegenstanders. In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op de argumenten van de voorstanders. De ondersteuning van die argumenten wordt onder andere gevonden in een uitspraak van de Afdeling uit 2001 betreffende het intrekken van een dwangsom opgelegd aan camping De Plagge in Nunspeet. De Gier merkt in zijn annotatie betreffende voornoemde uitspraak op: *“De oorzaak van het ontstaan van de schade is hier dus het handelen van de overheid (de handhavingsactie, en ook kan men beweren: de — naar achteraf is gebleken — onjuiste inlichting van*

¹²⁶ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage 1).

¹²⁷ Snijders 2016, p. 57-58; Huisman & Van Ommeren 2014, par. 3.2. Zie ook: HR 25 januari 1985, ECLI:NL:HR:1985:AG4950, NJ 1985/559 m.nt. P.A. Stein (*Patelski/Sittard*).

de gemeentelijke ambtenaar).¹²⁸ Schueler leidt uit voornoemde uitspraak af dat gewekte verwachtingen een zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie zouden kunnen vormen. Hij geeft aan dat het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het égalité-beginsel elkaar raken. Een besluit waarbij een inbreuk wordt gemaakt op het vertrouwen kan daardoor een speciale en abnormale last leggen op de schouders van een burger. De eventuele nadeelcompensatie die daaruit voortvloeit kan niet op grond van het égalité-beginsel worden genomen omdat het égalité-beginsel alleen tot nadeelcompensatie leidt als het besluit is genomen in het algemeen belang.¹²⁹ Indien het besluit wordt genomen ter bescherming van een particulier belang, kan de grondslag voor nadeelcompensatie gevonden worden in het vertrouwensbeginsel.¹³⁰ Schueler geeft verder aan dat het soms minder/niet efficiënt is om burgers tegen het schadeveroorzakende handelen zelf in bezwaar en beroep te laten gaan en het soms zelfs in strijd kan zijn met het algemeen belang.¹³¹ Daarnaast zien Damen e.a. en Tjepkema een zelfstandige rol voor het vertrouwensbeginsel als grondslag voor nadeelcompensatie weggelegd.¹³² Tjepkema ziet deze zelfstandige rol voor het vertrouwensbeginsel met name in de gevallen waar het bestuursorgaan een toezegging heeft gedaan en nauwelijks ruimte heeft om een eigen afweging te maken, zoals in de gevallen van artikel 3:4 lid 1 Awb. In dergelijke zaken kan artikel 3:4 lid 2 Awb niet als grondslag dienen.¹³³ In dat geval zal een getroffen burger vergeefs aanvoeren dat in strijd met art. 3:4 lid 2 Awb geen nadeelcompensatie is aangeboden.¹³⁴ In de gevallen waarin er dus geen ruimte is voor een afweging kan het égalité-beginsel ook niet als grondslag dienen omdat dit beginsel immers ook om een afweging van belangen vraagt, aldus Tjepkema.¹³⁵ In dergelijke gevallen moet worden 'doorgeschoven' naar het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond.¹³⁶ Als belangrijk voordeel ziet Tjepkema dat een gelaedeerde in dergelijke gevallen in een rechtsgang, primair de rechtmatigheid van het besluit kan betwisten en subsidiair om nadeelcompensatie kan verzoeken. Wanneer vervolgens de primaire vordering strandt, zou het efficiënt zijn om de rechter in dezelfde procedure een oordeel te laten geven over een eventuele aanspraak op nadeelcompensatie.¹³⁷ Ook Den Ouden en Tjepkema menen dat er behoefte bestaat aan een expliciete jurisprudentiële erkenning van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor schadevergoeding. Zij zijn van mening dat deze behoefte in het bijzonder bestaat bij intrekkingen van onjuiste besluiten en bij de intrekking van aflopende

¹²⁸ ABRvS 22-03-2001, ECLI:NL:2001:AB0934, AB 2001/195, m.nt. A.A.J. de Gier.

¹²⁹ Schueler 2002, p. 129.

¹³⁰ Schueler 2002, p. 129.

¹³¹ Schueler 2002, p. 129.

¹³² Damen e.a. 2013, p. 505-507; Tjepkema 2010, p. 577 – 579.

¹³³ Tjepkema 2010, p. 577 – 579; een dergelijke beperking tot het afwegen van de betrokken belangen kan voortvloeien uit een wettelijk voorschrift of de aard van de uit te oefenen bevoegdheid (art. 3:4 lid 1 Awb).

¹³⁴ Tjepkema 2010, p. 549; ABRvS 22 maart 2001, AB 2001/195, m.nt. A.A.J. de Gier; Schueler 2002, p. 126, 127.

¹³⁵ Tjepkema 2010, p. 551.

¹³⁶ Tjepkema 2010, p. 578.

¹³⁷ Tjepkema 2015, p. 488.

beschikkingen wegens veranderde omstandigheden.¹³⁸ Vermeer geeft aan dat er in een gedoogsituatie ook het gerechtvaardigd vertrouwen kan ontstaan dat er niet of niet zonder meer gehandhaafd zal gaan worden door het bestuursorgaan.¹³⁹ Het vertrouwensbeginsel (of het rechtszekerheidsbeginsel) zullen vervolgens bij het beëindigen van het gedogen als zelfstandige grond voor toekenning van nadeelcompensatie moeten fungeren, aldus Vermeer.¹⁴⁰

4.3 Tegenstanders van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond en nadelen

Van Ravels, Schlössels & Zijlstra, De Jongh en Van de Sande zien geen noodzaak voor het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond. Het is voor hen niet zozeer de vraag of het niet kan, maar zij zijn vooral van mening dat het niet nodig is. Het voornaamste argument dat wordt aangevoerd is dat zij de criteria van de 'abnormale' en 'speciale' last van het égalité-beginsel als voldoende plooibaar zien om ook in het geval van een beroep op het vertrouwensbeginsel maatwerk te kunnen leveren.¹⁴¹ Van Ravels ziet geen steun in de jurisprudentie voor het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond.¹⁴² De Jongh geeft aan dat het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel beginselen zijn die een rol spelen bij de belangenafweging die voorafgaat aan de beslissing om een bepaalde maatregel te treffen. Indien bij de beslissing het vertrouwensbeginsel geschonden wordt is dit een belang dat meegewogen moet worden. De keuze in deze afweging is vervolgens afhankelijk van het belang dat deze beginselen dienen ten opzichte van het belang dat gediend wordt met deze schending.¹⁴³ De Jongh is dan ook van mening dat bij de schadevergoedingsvraag het vertrouwensbeginsel slechts een bijkomende rol speelt. Het schenden van het gerechtvaardigd vertrouwen heeft invloed op de vraag of er sprake is van een speciale last. Daarmee onderscheidt de getroffene, waarvan het gerechtvaardigd vertrouwen is geschonden, zich van andere getroffenen.¹⁴⁴ De Jongh geeft aan dat het vertrouwensbeginsel weliswaar een juridisch relevante grond bij de vraag of schadevergoeding in een bepaald geval geboden is, maar het égalité-beginsel is de achterliggende rechtsgrond voor de vergoeding. Het vertrouwensbeginsel is daarmee, volgens hem, een juridisch relevant element bij de toetsing aan het égalité-beginsel.¹⁴⁵ Hij wijst het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond op rechtssystematische gronden af. Van de Sande is van mening dat er geen behoefte is aan het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond in de context van de handhaving binnen het omgevingsrecht. Volgens hem lossen de gevolgen van een

¹³⁸ Den Ouden en Tjepkema 2010, p. 166.

¹³⁹ Vermeer 2010, p. 253.

¹⁴⁰ Vermeer 2010, p. 254.

¹⁴¹ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage1).

¹⁴² Van Ravels 2002, p.

¹⁴³ De Jongh 2012, p. 482.

¹⁴⁴ De Jongh 2012, p. 482.

¹⁴⁵ De Jongh 2012, p. 482.

geslaagd beroep op dat beginsel op in de toets aan het evenredigheidsbeginsel. Van de Sande ziet wel dat er een materiële grondslag van de schadevergoedingsverplichting kan worden gevonden in het vertrouwensbeginsel.¹⁴⁶ Schlössels waarschuwt voor een wildgroei aan grondslagen voor nadeelcompensatie. Schlössels heeft hier aandacht aan besteed in een paragraaf met als titel: het streven naar systematiek. Hij wijst hierin impliciet op de nadelen van een veelheid aan grondslagen voor nadeelcompensatie. Hoe moeten bijvoorbeeld de onderlinge beginselen ten opzichte van elkaar worden afgebakend. Dit leidt tot minder grote inzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht voor justitiabelen (inclusief bestuursorganen).¹⁴⁷ Van den Berk ziet ook als nadeel dat een uitbreiding van de rechtsgronden voor nadeelcompensatie kan leiden tot een potentieel uitgebreidere overheidsaansprakelijkheid.¹⁴⁸ Schlössels erkent overigens wel dat een bepaling als artikel 4:50 Awb laat zien dat het vertrouwensbeginsel via de wet lijkt te fungeren als grondslag voor nadeelcompensatie.¹⁴⁹

4.4 Tussenconclusie

Uit voorgaande kan worden afgeleid dat het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond kan fungeren. De tegenstanders van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond zien als nadeel het potentiële gevaar van het ontstaan van een wildgroei aan schaderegelingen. Erkenning zou echter nodig kunnen zijn in de gevallen waarin artikel 3:4 lid 2 Awb niet als grondslag kan dienen omdat er geen belangenafweging mogelijk is door het bestuursorgaan. Ook het *égalité*-beginsel kan in dergelijke gevallen niet in stelling worden gebracht. Schade naar aanleiding van gerechtvaardigd vertrouwen kan immers niet worden aangemerkt als een weloverwogen veroorzaakt nadeel zoals het *égalité*-beginsel vereist. Indien de mogelijkheid van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag bestaat, ontstaat ook de mogelijkheid om ‘door te schuiven’. De oorzaak van de schade wordt dan gevonden in de onrechtmatige toezegging (mededeling, andere feitelijke handeling) op basis waarvan de benadeelde schade heeft geleden. De zelfstandige grondslag lost daarbij de nadelen van de ‘artikel 3:4 Awb-grondslag’ op te weten, een onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade en de mogelijkheid van ‘doorschuiven’ naar de separate/zelfstandige procedure. Voorgaande komt de rechtszekerheid ten goede en past, door de burgervriendelijke oplossing, ook binnen een responsief bestuursrecht.

¹⁴⁶ Van de Sande 2019, p. 85.

¹⁴⁷ Schlössels & Zijlstra 2013, p. 515, 516.

¹⁴⁸ Van den Berk 2002, p. 49.

¹⁴⁹ Schlössels & Zijlstra 2013, p. 515: Ondanks dat Schlössels wijst op de mogelijkheden die de wetgever geeft voor het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond, lijkt Schlössels de voorkeur te geven aan het inpassen van het vertrouwensbeginsel binnen de kaders van het *égalité*-beginsel. Wel zou moeten worden erkend dat schending van het gerechtvaardigd vertrouwen niet tot het normaal maatschappelijke risico behoort.; Den Ouden 2012, p. 535-553.

5. Onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade bij een beroep op het vertrouwensbeginsel

5.1 Inleiding

Bij een geschil over een toezegging door een bestuursorgaan gaat het veelal over een toezegging ten aanzien van een publiekrechtelijke bevoegdheid van het bestuursorgaan zoals, in geval van de *Amsterdamse dakopbouw*-zaak, het verlenen van een vergunning voor het bouwen van een dakterras. Voor het vergoeden van de schade, als gevolg van het niet nakomen van de toezegging, kunnen echter in zowel het bestuursrecht als het civiele recht rechtsgronden gevonden worden. In beide rechtsgebieden is schadevergoeding voor vertrouwensherstel moeilijk inpasbaar omdat mogelijke grondslagen voor een beroep op het vertrouwensbeginsel zich bevinden in het grensgebied tussen de rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad.¹⁵⁰ Civielrechtelijk vindt bij het schenden van een toezegging vergoeding van de daaruit voortvloeiende schade plaats via het buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht dat als uitgangspunt heeft dat ieder zijn eigen schade draagt.¹⁵¹ Een ander aansprakelijk houden voor geleden schade is gerechtvaardigd wanneer daarvoor een rechtsgrond is aan te wijzen. Voor het ontwikkelen van een (bestuursrechtelijke) onafhankelijke maatstaf voor vergoeding van de schade bij schending van gerechtvaardigd vertrouwen dient, in verband met de rechtseenheid, dus ook onderzocht te worden welke civiele rechtsgronden voor schadevergoeding er zijn en wanneer ze worden toegepast.

Het in rechte laten vaststellen van de aansprakelijkheid en de omvang van de schade is in het algemeen geen sinecure; niet alleen bij de burgerlijk rechter maar ook bij de bestuursrechter. Damen noemt het in zijn noot bij de Amerongse principetoezegging, een zeer kostbare *long and winding road* naar het recht.¹⁵² Een onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade zou daarbij houvast kunnen bieden.

Doel van dit hoofdstuk is dan ook om antwoord te geven op de vraag hoe er bestuursrechtelijk meer rechtszekerheid geboden kan worden ten aanzien van het vergoeden van schade bij een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel met het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag. In het licht van het beginsel van een dienende overheid heeft de bijzondere wetgever als taak om normen te stellen die voor het bestuur goed toepasbaar zijn, duidelijk zijn voor de burger en waar nodig ruimte bieden voor maatwerk in de besluitvorming.¹⁵³ De ruimte voor maatwerk wordt

¹⁵⁰ Den Ouden & Tjepkema 2010, nr. 1.

¹⁵¹ Zie o.a. Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2015, nr. 18 en Klapwijk 2011, p. 162.

¹⁵² ABRvS 14-09-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2447, m.nt. L.J.A. Damen.

¹⁵³ Ippel 2020, nr. 1

geboden via artikel 3:4 lid 2 Awb. Als in de afweging ingevolge artikel 3:4 lid 2 Awb duidelijk wordt dat de oplossing bestaat uit het vergoeden van de schade, dient deze schade zo objectief en snel mogelijk te worden afgehandeld. Het is de bedoeling om een aanzet te geven voor zo'n objectieve, onafhankelijke maatstaf die duidelijk is voor de burger, goed toepasbaar is voor het bestuursorgaan en past binnen de systematiek van de Awb. Deze maatstaf moet het vertrouwen van de burger wiens vertrouwen geschonden is, herstellen en aansluiten bij de nieuwe jurisprudentielijn van de Afdeling en het streven naar een toegankelijker en burgervriendelijker bestuursrecht.¹⁵⁴ Daarnaast dient er (een zekere mate van)¹⁵⁵ rechtseenheid met het civiele recht te ontstaan. Niet wordt gepretendeerd dat er in dit hoofdstuk pasklare antwoorden en oplossingen gegeven zullen gaan worden.

5.2 Criteria voor een onafhankelijke maatstaf voor schadevergoeding op basis van de jurisprudentie, de literatuur en de wet

De doelstelling van de wetgever is om bij het wettelijk vastleggen van algemene regels van bestuursrecht aan te sluiten bij de ontwikkelingen die zich in de jurisprudentie hebben afgetekend en die te codificeren. Ten aanzien van de materiële compensatiecriteria met betrekking tot het vertrouwensbeginsel is het dus logisch om aan te sluiten bij de criteria die op grond van de jurisprudentie het meest relevant zijn en waarvan het meest praktische nut valt te verwachten.¹⁵⁶ Daarbij is in de literatuur, naar aanleiding van de jurisprudentie, veel discussie over welke schade voor vergoeding in aanmerking zou moeten komen bij een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel¹⁵⁷ te weten: nadeelcompensatie,¹⁵⁸ dispositieschade¹⁵⁹ (negatief belang) of het positief belang.¹⁶⁰ Het is dus ook belangrijk om deze discussie te onderzoeken. Daarnaast kunnen vergelijkbare wettelijke regelingen ter inspiratie dienen voor de structuur van de regeling en voor de

¹⁵⁴ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel, bijlage 1); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen; Kromhout & Marseille, *NTB* 2018/60, p. 374-381.

¹⁵⁵ De insteek van de civiele procedure verschilt van de bestuursrechtelijke procedure. Bij de civiele rechter staat niet het besluit maar de toezegging centraal waarbij schadevergoeding wegens het niet-nakomen van de toezegging de kern van het geding is. Het gevolg hiervan is dat er een ander toetsingskader gehanteerd wordt wat kan leiden tot verschillende resultaten, zie hiervoor Huisman & Van Ommeren 2019, par. 12.3.5; Huisman & Van Ommeren 2014, par. 3.2.; Kortmann 2018, p. 137.

¹⁵⁶ Tjepkema 2010, p. 885.

¹⁵⁷ Zie hiervoor o.a. Kortman 2018, p. 105 – 221.

¹⁵⁸ Een bestuursorgaan is, onder voorwaarden, verplicht tot het vergoeden van de onevenredige nadelen die voortvloeien uit rechtmatige handelingen in het kader van het uitoefenen van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Zie hiervoor: Tjepkema en Van der Velden 2018, p. 2.

¹⁵⁹ De schade die er zonder het opgewekte vertrouwen niet zou zijn geweest, zie hiervoor: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

¹⁶⁰ Blei Weissmann 2018, aant. 1.77.1.2 en 1.77.1.3: "Bij vergoeding van het *positief belang*, waarbij ter berekening van de schade de huidige situatie van de benadeelde wordt vergeleken met de situatie waarin hij zou hebben verkeerd, ware het contract tot stand gekomen, vormt *de gederfde winst uit het beoogde contract* een relevante schadepost. Bij vergoeding van het negatief belang komt *die* winstderving niet aan de orde: bij deze berekeningswijze vormt de niet-totstandkoming van de overeenkomst richtpunt van de vergelijking. Onder het bereik van vergoeding van het negatief belang kan een post winstderving vallen: eventuele misgelopen transacties met derden kunnen in de beoordeling worden betrokken."

aansluiting in de Awb.¹⁶¹ Gezien voorgaande onderzoek ik eerst de jurisprudentie om vervolgens verder in te gaan op de literatuur en de wet voor relevante criteria ten aanzien van de aansprakelijkheid en de omvang van de schade. De meest relevante uitspraken met betrekking tot het vergoeden van de schade bij het niet nakomen van een toezegging, zijn arresten die door de Hoge Raad gewezen zijn.¹⁶² Ik begin echter met de jurisprudentie van de Afdeling.

5.2.1 De jurisprudentie van de Afdeling

Wattel geeft in bijlage 1 en 2 van zijn conclusie een uitgebreide schets van de relevante jurisprudentie op basis waarvan hij tot zijn conclusie komt. Het beeld dat uit deze en andere jurisprudentie van de Afdelingsrechtspraak naar voren komt varieert van enige compensatie¹⁶³ tot vergoeding van de dispositieschade.¹⁶⁴ Tjepkema geeft weliswaar aan dat de hoofdlijn in de jurisprudentie van de Afdeling is dat een bestuursorgaan dat rechtmatig een toezegging niet nakomt, de plicht heeft om de gevolgen van het gewekte vertrouwen af te wegen tegen de door de weigering gediende belangen en onder ogen te zien of die afweging tot het verlenen van enige compensatie noopt.¹⁶⁵ In de nieuwe jurisprudentielijn met betrekking tot het vertrouwensbeginsel overweegt de Afdeling dat in de zaak van de *Amsterdamse dakopbouw* de dispositieschade voor vergoeding in aanmerking komt.¹⁶⁶ Ook in uitspraken van na 29 mei 2019 oordeelt de Afdeling dat de dispositieschade vergoed dient te worden bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel waarbij het vertrouwen niet gehonoreerd kan worden.¹⁶⁷

¹⁶¹ Den Ouden & Tjepkema 2010, par.3.1.1.

¹⁶² Een logische verklaring hiervoor zou gevonden kunnen worden in het feit dat, bij een Awb verzoekschriftprocedure waarin de schadevergoedingsvordering meer dan 25.000 euro bedraagt, de civiele rechter exclusief bevoegd is. Is het bedrag lager dan 25.000 euro dan heeft de burger een keuze tussen de bestuursrechter en de civiele rechter.

¹⁶³ ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2974; ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4425, AB 2013/46 m.nt. M.K.G. Tjepkema en F.R. Vermeer; in de volgende uitspraken oordeelt de Afdeling dat het bestuursorgaan moet onderzoeken of er compensatie vergoed moet worden: ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953; ABRvS 7 september 2011, AB2012/19; ABRvS 15 juni 2011, AB 2012/28, m.nt. A.A.J. de Gier; ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, m.nt. M.K.G. Tjepkema in vergelijking met, ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1753, waarin de Afdeling uiteindelijk oordeelde dat de betrokkene niet in een slechtere financiële positie was geraakt dan waarin hij zonder die toezeggingen zou hebben verkeerd.

¹⁶⁴ Zie o.a. ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, AB 2016/21 m.nt. Damen (principetoezegging Amerongen II); ABRvS 25 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7465 (garage Enschede).

¹⁶⁵ Tjepkema onder verwijzing naar ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2974 (mestsilo Middelharnis); ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953; ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8143, NJB2012/1711.

¹⁶⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694: “indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden.”

¹⁶⁷ ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128; ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185.

5.3.2 De jurisprudentie van de Hoge Raad

In de civiele rechtspraak zijn er diverse arresten in het kader van de onrechtmatige overheidsdaad, bestaande uit een niet rechtmatige toezegging, waaronder de bekende arresten *Bolsius/Staat*¹⁶⁸ en *Staat/van Bente*,¹⁶⁹ waarin de Hoge Raad oordeelt dat er sprake is van onrechtmatig handelen op grond van artikel 6:162 BW waardoor de dispositieschade voor vergoeding in aanmerking komt.

Betreffende de onrechtmatige daad en de wanprestatie bij het doen van een toezegging door de overheid, zijn twee arresten met name interessant te weten: *Provincie Gelderland/Vitesse I en II*.¹⁷⁰ De kern van het geschil in het arrest *Provincie Gelderland/Vitesse I* betrof de toezegging door een aantal gedeputeerden richting voetbalclub Vitesse, inhoudende dat de huurprijs van het stadion Gelredome fors zou worden verlaagd. Achteraf werd duidelijk dat niet Gedeputeerde Staten maar Provinciale Staten bevoegd waren tot het doen van de ‘huurprijs toezegging’ en Provinciale Staten waren niet voornemens de huurprijs te verlagen. In de hoofdprocedure stelde Vitesse primair dat de Provincie was tekortgeschoten in de nakoming van de toezegging (ofwel wanprestatie). Subsidiair stelde Vitesse dat er sprake was van onrechtmatig handelen doordat de gedeputeerden, Vitesse op het verkeerde been hadden gezet. De hoofdprocedure had uiteindelijk tot gevolg dat de primaire vordering van Vitesse werd afgewezen maar de subsidiaire vordering werd toegewezen.¹⁷¹ Het ging in dit arrest niet om het beschamen van gewekte verwachtingen, maar enkel om het wekken van de verwachtingen waar de provincie ‘slechts’ het verwijt kon worden gemaakt dat ze ‘op het verkeerde been waren gezet’ doordat de gedeputeerden geen voorbehoud ten aanzien van hun bevoegdheid hadden gemaakt.¹⁷² Daarmee was de Provincie niet tekortgeschoten in het nakomen van de toezegging.

In de arresten *Heesch/Reijs*¹⁷³ en *Overzee/Zoeterwoude*¹⁷⁴ wordt echter geoordeeld dat er omstandigheden kunnen zijn waardoor er sprake is van wanprestatie en het positief contractsbelang voor vergoeding in aanmerking komt. Aan de hand van deze arresten kan geredeneerd worden dat de zorgvuldigheidsplicht niet zozeer geschonden wordt door het doen van de toezegging maar door

¹⁶⁸ HR 2 februari 1990, ECLI:NL:PHR:1990:AB7898, m.nt. G.P. Kleijn (*Bolsius/Staat*).

¹⁶⁹ HR 7 oktober 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1474, m.nt. M. Scheltema (*Staat/Van Bente*).

¹⁷⁰ HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AB 2010/334 m.nt. F.J. van Ommeren (*Vitesse I*); HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1309, AB 2016/405 m.nt. Van Ommeren (*Vitesse II*).

¹⁷¹ Langbroek 2017, p. 63-68.

¹⁷² Langbroek vindt dit opmerkelijk, van Vitesse c.s. mocht immers worden verwacht dat zij van de bevoegdheidsverdeling binnen de provincie op de hoogte waren. Daarbij aangetekend: een dergelijk verzoek zou bestuursrechtelijk in het kader van geschonden vertrouwen en met betrekking tot de nieuwe jurisprudentielijn, waarschijnlijk al bij stap 2 zijn gestrand. Zie hiervoor: Langbroek 2017, p. 63-68.

¹⁷³ HR 13 februari 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC2891, NJ 1981/456 (*Heesch/Reijs*).

¹⁷⁴ HR 19 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1683 (*Overzee/Zoeterwoude*).

het niet nakomen ervan.¹⁷⁵ In Heesch/Reijs deed het college van B&W van de gemeente Heesch aan Reijs de toezegging om een voorstel tot het aangaan van een ruilovereenkomst voor te leggen aan de gemeenteraad die bevoegd was over deze overeenkomst te beslissen. Het college van B&W wenste van de toezegging terug te komen maar stelde hiervan Reijs niet in kennis. Reijs kon op deze manier niet tijdig stappen ondernemen om het voorstel in die raadsvergadering ter sprake te brengen waardoor het college van B&W onzorgvuldig handelde. In Overzee/Zoeterwoude was de gemeente de ‘harde’ toezegging om een woonbestemming op te nemen in een bestemmingsplan niet nagekomen omdat zij het opnemen in het bestemmingsplan was vergeten. De Hoge Raad overwoog in dit arrest: *“Het onderdeel slaagt. Het betoogt terecht dat de schade waarvan [eiser] vergoeding vordert, bestaat in een gemiste kans op verwezenlijking van zijn plannen, en dat het onzekere antwoord op de vraag of het bestemmingsplan destijds met inbegrip van de woonbestemming voor de dienstwoning van [eiser] tot stand zou zijn gekomen tot uitdrukking dient te komen in de bepaling van de grootte van die kans, derhalve in de schadeberekening. In het onderhavige geval is onmiskenbaar sprake van condicio sine qua non-verband tussen de niet-nakoming en de gemiste kans.”* Deze kansschade als gevolg van de niet-nakoming is een vorm van positief belang.¹⁷⁶

Met name de arresten Heesch/Reijs¹⁷⁷ en Overzee/Zoeterwoude¹⁷⁸ geven m.i. een goed inzicht in welk belang voor vergoeding in aanmerking zou moeten komen, positief of negatief. Ik ga daarom dieper in op deze arresten aan de hand van wat Langbroek bij deze arresten opmerkt. Hij geeft aan dat het gaat om de vraag wat de normschending is: wanneer is het doen van de toezegging (onrechtmatige daad; negatief belang) en wanneer het niet nakomen ervan (wanprestatie; positief belang) geschonden?¹⁷⁹ In het eerste geval is de rechtvaardiging van het schenden van de norm in zwaarwegender belangen gelegen in wettelijke voorschriften, belangen van derden of het algemeen belang. Behalve in situaties van overmacht (dan kan niet volgens de verkeersopvatting worden toegerekend) is de normschending niet het niet-nakomen maar het onachtzaam doen van de toezegging. Dit is vergelijkbaar met ‘een partij op het verkeerde been zetten’.¹⁸⁰ In het tweede geval heeft de overheid geen goede reden om de toezegging niet na te komen. Dan is er sprake van niet-nakoming van de toezegging of verwachting waardoor in beginsel het positief contractbelang voor vergoeding in aanmerking komt, aldus Langbroek.¹⁸¹ Eigenlijk zou hier gezegd kunnen worden dat de

¹⁷⁵ Hier wordt aangenomen dat de niet-nakoming een normschending oplevert, wat in eerste plaats van de inhoud van de toezegging afhangt, zie HR 20 september 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3370, NJ 2004/148 m.nt. E.A. Alkema.

¹⁷⁶ Langbroek 2017, p. 63-68.

¹⁷⁷ HR 13 februari 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC2891, NJ 1981/456 (Heesch/Reijs).

¹⁷⁸ HR 19 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1683 (Overzee/Zoeterwoude).

¹⁷⁹ Vergelijk vergoeding op grond van wanprestatie.

¹⁸⁰ HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AB 2010/334 m.nt. F.J. van Ommeren (Vitesse I).

¹⁸¹ Langbroek 2017, p. 63-68.

hoeveelheid boter op het hoofd, de hoeveelheid boter bij de vis bepaalt.¹⁸² Langbroek geeft daarbij het voorbeeld van een casus van het college van B&W van de gemeente Valkenswaard.¹⁸³ In die zaak moest de belanghebbende in de positie gebracht worden waarin hij bij een onberispelijke nakoming van de toezegging zou hebben verkeerd (positief belang).¹⁸⁴ Een andere zaak is die van het college van B&W van de gemeente Rijssen-Holtten. Daarin oordeelt de rechter dat in de schadestaatprocedure plaats is voor alle verweren van de gemeente over de berekening van de schade: gederfde winst of concrete schadeberekening. Ook hier biedt de rechter ruimte voor vergoeden van het positief contractsbelang.¹⁸⁵

Uit de jurisprudentie van de Afdeling wordt duidelijk dat bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel waarbij het vertrouwen niet gehonoreerd kan worden in verband met zwaarder wegende belangen, in ieder geval, de dispositieschade voor vergoeding in aanmerking komt. Interessant is verder wat Langbroek aangeeft ten aanzien van de jurisprudentie in het civiele recht. Bij een beroep op het niet nakomen van een toezegging gekeken moet worden welke norm geschonden is door het bestuursorgaan. Het vergoeden van de schade is dan afhankelijk van het, al dan niet, hebben van een goede reden. Dit past, m.i., in het doorzetten van de nieuwe jurisprudentielijn; rechtvaardig en de burger centraal. In de volgende paragraaf onderzoek ik of voor voorgaande bredere steun kan worden gevonden in de literatuur.

5.3.3 De literatuur

De discussie in de literatuur ten aanzien van de omvang van de te vergoeden schade bij een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel loopt uiteen van voorstanders voor enige compensatie tot voorstanders voor het vergoeden van het positieve contractsbelang.

Jurgens¹⁸⁶ en Van Ommeren¹⁸⁷ pleiten voor nadeelcompensatie. Konijnenbelt geeft aan dat zwaarwegende algemene belangen een rechtvaardigingsgrond voor het niet nakomen kunnen vormen. Het gevolg van het niet nakomen, in verband met zwaarder wegende algemene belangen, is dat er sprake is van een plicht tot schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad. Konijnenbelt is

¹⁸² Tjepkema 2010, p. 570.

¹⁸³ In deze zaak had het college van B&W een toezegging gedaan aan belanghebbende over de straat waarin hij woonde. Deze straat zou doodlopend blijven. De gemeente kwam deze toezegging niet na. De gemeente kon zich niet ter rechtvaardiging beroepen op belangen van derden of het algemeen belang: Rb. Oost-Brabant 18 februari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:867.

¹⁸⁴ Rb. Oost-Brabant 18 februari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:867: *“Voor de schending van de belangen van [eiser] moet de verwijdering van het verbindingspad als een passe.de wijze van schadevergoeding worden gezien. De vordering tot verwijdering zal dan ook worden toegewezen.”*

¹⁸⁵ Rb Overijssel 17 juni 2015, ECLI:NL:RBOV:2015:3126; De schadestaatprocedure is nog niet afgerond en dus is nog niet duidelijk of hier inderdaad het positief contractsbelang vergoed moest worden.

¹⁸⁶ Jurgens 2011, p. 61-70.

¹⁸⁷ Van Ommeren 2010, par. 2.10.

van mening dat bij de gewekte verwachtingen in beginsel moeten worden gehonoreerd. Zijn er echter zwaarder wegende belangen dan zal het bestuur, afhankelijk van de omstandigheden, passende schadevergoeding of nadeelcompensatie moeten *bieden*.¹⁸⁸ Hij pleit dus voor maatwerk. Damen geeft in zijn noot bij de Amerongse principe-uitspraak een vuistregel voor bestuursorganen: *“Onderzoek bij het wegens zwaarwegende algemene belangen niet honoreren van gerechtvaardigd vertrouwen zorgvuldig de noodzaak van nadeelcompensatie (bij rechtmatige daad) dan wel schadevergoeding (bij onrechtmatige daad).”*¹⁸⁹ Ook Van Male is een voorstander van maatwerk.¹⁹⁰

Lubach maakt onderscheid tussen een geval van een onjuiste beoordeling van de situatie bij het doen van de toezegging en het geval van gewijzigde omstandigheden die achteraf anders uitpakken dan vooraf beoordeeld kon worden. Een onjuiste beoordeling bij het doen van de toezegging ziet Lubach als een beleidsfout (lees: domme fout). Hij vindt dat een dergelijke beleidsfout in beginsel geen rechtvaardiging is voor niet-nakoming, tenzij nakoming op grond van het algemeen belang onaanvaardbaar is. In dergelijke gevallen ligt een forse schadevergoeding in de rede, aldus Lubach.¹⁹¹ Het is niet helemaal duidelijk wat Lubach daar onder verstaat. Kortmann leidt uit Lubachs proefschrift af dat Lubach het oog heeft op volledige schadevergoeding wegens wanprestatie.¹⁹² Ook Huisman is die mening toegedaan.¹⁹³ Hij geeft aan dat, als belangen van derden een rechtvaardigingsgrond vormen om niet na te komen, dit nog niet in de weg staat aan een vordering uit wanprestatie. Ackerman-Wijn pleit voor het negatief contractsbelang¹⁹⁴ maar geeft ook aan dat volgens haar ‘onder omstandigheden’ bij het niet gestand doen van toezeggingen de schadeplichtigheid niet beperkt blijft tot een vergoeding van het negatief belang, maar daarboven uitstijgt.¹⁹⁵ Op welke omstandigheden zij daarbij doelt, is niet duidelijk.

Bartels en Spierings gaan uit van het negatief belang.⁴¹ Daarbij is het uitgangspunt dat de toezegging zelf de onrechtmatige daad vormt en dat de geadresseerde in de positie moet worden geplaatst waarin hij zou hebben verkeerd wanneer de toezegging nooit was gedaan.¹⁹⁶ Den Ouden

¹⁸⁸ Konijnenbelt 2012, p. 123-125.

¹⁸⁹ ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, m.nt. L.J.A. Damen.

¹⁹⁰ Van Male 2012, p. 69-71.

¹⁹¹ Lubach 1981, par. 6.4.2.

¹⁹² Kortmann 2018, p. 153.

¹⁹³ Huisman 2019, nr. 14.3.2.

¹⁹⁴ Asser-Hartkamp 4-1 (2004), nr. 413 (oude druk): *“Negatief contractsbelang is de schade die de schuldeiser lijdt los van de totstandkoming en de nakoming van de overeenkomst; men denke aan het geval dat de overeenkomst ab initio nietig is of vernietigd wordt, terwijl de schuldenaar ter zake daarvan uit onrechtmatige daad aansprakelijk is. (...) In dit geval zal doorgaans slechts sprake zijn van geleden verlies, docht gederfde winst is niet uitgesloten, zij het dan dat hierbij niet moet worden gedacht aan het derven van winst ten gevolge van het niet-nakomen van de overeenkomst, doch ten gevolge van een handelen of nalaten dat met het sluiten van de overeenkomst samenhangt.”*

¹⁹⁵ Ackerman-Wijn 1989, p. 106.

¹⁹⁶ HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AA20100878 m.nt. S.E. Bartels en C. Spierings (Vitesse I).

en Tjepkema zijn van mening dat in hun onderzoek naar het intrekken van begunstigende beschikkingen het afhankelijk is van het soort beschikking, welke schade vergoed dient te worden in een regeling geënt op artikel 4:50 Awb. Bij de intrekking van een onjuiste beschikking en de intrekking van een beschikking vanwege gewijzigde omstandigheden of inzichten aan de kant van het bestuursorgaan, dient de dispositieschade vergoed te worden.¹⁹⁷ Voor de zogenaamde duurbeschikking, zoals een milieuvergunning, wijzen zij op het temporele aspect. Naarmate meer tijd is verstreken, zal de begunstigde meer rekening moeten houden met een wijziging of intrekking. Hier kan de vergelijking getrokken worden met nadeelcompensatie op grond van het égalité-beginsel.¹⁹⁸ Er kunnen zich dus omstandigheden voordoen waarin de aansprakelijkheid voor het bestuursorgaan wordt verminderd (in paragraaf 5.4.1 kom ik hierop terug). Verheij geeft aan dat indien het algemeen belang intrekking van een begunstigde beschikking vordert het vertrouwensbeginsel bij een eventueel recht op schadevergoeding veel gewicht in de schaal legt en dat in die zin eventuele dispositieschade in beginsel dient te worden vergoed.¹⁹⁹ Wattel pleit ook voor dispositieschade²⁰⁰ evenals Van de Sande.²⁰¹ Het moment van het wekken van het vertrouwen geldt daarbij als peildatum. Alleen schade van latere datum wordt vergoed.²⁰²

In de literatuur is men verdeeld over het type schadevergoeding en de hoogte van het te vergoeden schadebedrag. Wel wordt duidelijk dat de omstandigheden van het geval daarop van invloed zijn. Voor het opstellen van een onafhankelijke maatstaf is het vanuit de literatuur verdedigbaar om aan te sluiten bij de meerderheid die van mening is dat bij een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel de dispositieschade vergoed dient te worden maar ook om de omstandigheden van het geval mede van invloed te laten zijn op de aansprakelijkheid. Dit heeft als gevolg dat er omstandigheden kunnen zijn waarbij de vergoeding boven de dispositieschade zou moeten stijgen. Voor Lubach zijn deze omstandigheden gelegen in beleidsfouten bestaande uit een onjuiste beoordeling van het beleid bij het doen van de toezegging, vrij vertaald: ‘domme fouten’.

5.3.4 De Awb

Zoals hiervoor opgemerkt kent de Awb momenteel geen regeling voor het vergoeden van de schade bij een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel. Een onafhankelijke maatstaf dient

¹⁹⁷ Den Ouden & Tjepkema 2010, par.3.1.1.

¹⁹⁸ Den Ouden & Tjepkema 2010, par.5.2

¹⁹⁹ Verheij 1997, p. 80.

²⁰⁰ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (concl. A-G P.J. Wattel).

²⁰¹ Van de Sande, p. 89.

²⁰² Van de Sande, p. 87. Ook dispositieschade die heeft plaatsgevonden na het einde van de vertrouwensperiode komt niet voor vergoeding in aanmerking omdat het moment waarop het gerechtvaardigde karakter aan het vertrouwen is ontvallen niet meer het gevolg kan worden geacht van de vertrouwenwekkende toezegging.

echter wel aan te sluiten bij de systematiek van de Awb. Daarvoor kunnen vergelijkbare bepalingen ter inspiratie dienen en tegelijk de bron vormen voor het voldoen aan de eisen van toepasbaarheid en duidelijkheid.

Er is in de Awb een artikel dat betrekking heeft op het vergoeden van schade met betrekking tot het gerechtvaardigd vertrouwen ten aanzien van het intrekken of wijzigen van een subsidieverlening te weten artikel 4:50 Awb. Het bestuursorgaan dient dan de schade te vergoeden die de subsidie-ontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan. Een bepaling als artikel 4:50 Awb laat zien dat het vertrouwensbeginsel via de wet lijkt te fungeren als grondslag voor nadeelcompensatie, aldus Schueler.²⁰³ Den Ouden en Tjepkema stellen dat bij het aflopen van een begunstigende beschikking er behoefte bestaat aan erkenning van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag en voor de aansprakelijkheid aangesloten kan worden bij artikel 4:50 Awb.²⁰⁴ Ook Kortmann concludeert dat als een toezegging niet wordt nagekomen, het te overwegen is om aan de aansprakelijkheid een wettelijke regeling te wijden, geënt op artikel 4:50 lid 2 Awb.²⁰⁵

Verder kent de Awb de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (hierna: Wns). In deze wettelijke regeling is het égalité-beginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie gecodificeerd in artikel 4:126 Awb. Artikel 4:126 lid 1 Awb ziet toe op de hoogte van de schade en geeft aan dat, conform het égalité-beginsel, de schade die boven het normale maatschappelijke risico uitgaat vergoed wordt. De te vergoeden schade is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Deze regeling heeft de mogelijkheid om schadeclaims zelfstandig af te doen indien het overheidshandelen rechtmatig is.²⁰⁶ Voor de procedure ter verkrijging van schadevergoeding wegens rechtmatig overheidshandelen, is gekozen voor aansluiting bij het 'besluitmodel' van de Awb.²⁰⁷ In lid 2 en 3 van artikel 4:126 Awb staan criteria die de omvang van de schade beperken. In paragraaf 5.3 wordt hier verder op ingegaan.

Tot slot bepaalt artikel 8:88 Awb dat schade wegens een onrechtmatige overheidsdaad op grond van artikel 8:88 Awb voor vergoeding in aanmerking komt.²⁰⁸ Op grond van artikel 8:88 lid 1 sub a Awb

²⁰³ Schueler 2002, p. 129; Zie hiervoor ook o.a. Schlössels & Zijlstra 2013, p. 515; Den Ouden 2012, p. 535-553.

²⁰⁴ Den Ouden & Tjepkema 2010, nr. 1.

²⁰⁵ Kortmann 2018, p. 189.

²⁰⁶ Den Ouden & Tjepkema 2011, nr. 4.3.: Met andere woorden: doorschuiven mag in beginsel alleen indien in een concreet geval duidelijk is dat het algemeen belang dat met het besluit wordt gediend een groter gewicht mag worden toegekend dan aan de daardoor geschade belangen en zich dus een geval van schenden van het égalité-beginsel voordoet

²⁰⁷ Dit betekent dat de beslissing omtrent nadeelcompensatie wordt neergelegd in een besluit van een bestuursorgaan.; Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 4 (MvT).

²⁰⁸ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 20 (MvT).

kan de schade verhaald worden die het gevolg is van een onrechtmatig besluit. Het is echter vaste rechtspraak dat een onrechtmatig besluit niet de grondslag kan zijn van schade die voor het nemen van het besluit is ontstaan omdat het causaal verband ontbreekt tussen het onrechtmatige besluit en de dispositieschade die voor het nemen van dat besluit is ontstaan in verband met het handelen op basis van gewekt vertrouwen.²⁰⁹ Daarmee kan dus niet de volledige dispositieschade vergoed worden.

Op grond van artikel 8:88 lid 1 sub b Awb kan een onrechtmatige voorbereidingshandeling - zoals een niet gehonoreerde toezegging - ook in de Awb-verzoekschriftprocedure aan de orde worden gesteld, althans voor zover sprake is van een onderliggend onrechtmatig besluit. In deze bepaling schuilt een dubbele onrechtmatigheidstoets: zowel het schadeveroorzakende besluit als de feitelijke handeling ter voorbereiding van dat besluit dient onrechtmatig te zijn, wil een rechtzoekende met succes een schadevergoedingsvordering op grond van artikel 8:88 lid 1 sub b BW kunnen instellen.²¹⁰ Ook daarmee is er geen causaal verband tussen het onderliggende onrechtmatige besluit en de schade die voor het nemen van dat besluit is ontstaan.

Zoals opgemerkt kan de schade bij geschonden vertrouwen ook civielrechtelijk verhaald worden. Het is voor het ontwikkelen van een onafhankelijke maatstaf en het ontstaan van rechtseenheid nodig om te onderzoeken hoe in het civiele recht het geschil, het niet-nakomen van de toezegging, beslecht wordt. De insteek van de civiele procedure verschilt van de bestuursrechtelijke procedure.²¹¹ Bij de civiele rechter staat niet het besluit maar de toezegging centraal waarbij schadevergoeding wegens het niet-nakomen van de toezegging de kern van het geding is.²¹² Het gevolg hiervan is dat er een ander toetsingskader gehanteerd wordt wat kan leiden tot verschillende resultaten.²¹³ De vordering tot schadevergoeding bij het niet nakomen van een toezegging kan, civielrechtelijk, gebaseerd zijn op artikel 6:162 BW, dat wil zeggen dat de toezegging door de betrokkene als onrechtmatig wordt beschouwd.²¹⁴ Slaagt dat betoog dan vervalt niet het recht op nakoming van de toezegging maar de toezegging 'an sich'. De toezegging is dan immers ten onrechte gedaan. Rechtsbescherming in het bestuursrecht zoals in civiele zaken met de bevoegdheid van ontbinden en het recht op schadevergoeding omdat niet is nagekomen, is er niet. Het gevolg is dat

²⁰⁹ Van de Sande 2019, p. 87; HR 15 maart 202019, ECLI:NL:HR:2019:353.

²¹⁰ Dit is bij een beroep op het vertrouwensbeginsel niet altijd het geval. De niet-nakoming van de toezegging is niet altijd onrechtmatig en de toezegging is ook niet in alle gevallen ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit gedaan. Vgl. ABRvS 02-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2081, AB 2017/411, m.nt. D. Sietses, K.J. de Graaf & A.T. Marseille; Van de Sande 2019, p. 87.

²¹¹ Huisman 2013, p. 6-7.

²¹² Huisman & Van Ommeren 2019, par. 12.3.5; Huisman & Van Ommeren 2014, par. 3.2.

²¹³ Kortmann 2018, p. 137.

²¹⁴ HR 19 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1683, AB 2016/58 m.nt Van der Veen & Hofman (*Overzee/Gemeente Zoeterwoude*).

alleen het buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht resteert om, in herstel, de vermogensrechtelijke dispositieschade te vergoeden.²¹⁵

Onder omstandigheden kan de vordering tot schadevergoeding ook gebaseerd zijn op artikel 6:74 BW, de wanprestatie.²¹⁶ Dit wil zeggen dat de niet-nakoming, de binding, als onrechtmatig wordt beschouwd.²¹⁷ Indien dit betoog slaagt kan het positief contractsbelang voor vergoeding in aanmerking komen.²¹⁸

De wettelijke regeling die, m.i., relevant is bij het opstellen van een onafhankelijke maatstaf voor het vergoeden van de schade is artikel 4:50 Awb omdat dit de grondslag is voor een beroep op gerechtvaardigd vertrouwen bij het verlenen van een subsidie. Hiervoor wordt ook steun gevonden in de literatuur. Anders dan in artikel 4:50 Awb zou echter wel de mogelijkheid gecreëerd moeten worden om de schadeclaim zelfstandig af te doen door het bestuursorgaan en/of de bestuursrechter. Daarvoor komt artikel 4:126 Awb in beeld. Dit betreft immers een (zelfstandige) wettelijke regeling voor schadevergoeding gebaseerd op het *égalité*-beginsel met criteria die de omvang van de schade bepalen en tevens aansluit bij het ‘besluitmodel’ van de Awb. Ook dient, net als in het civiele recht, het niet nakomen van de toezegging een prominentere rol te krijgen. Ten aanzien van de aansprakelijkheid op grond van artikel 4:50 Awb komt de dispositieschade voor vergoeding in aanmerking. Wordt de schade civielrechtelijk verhaald, dan wordt bij een geslaagd beroep op een onrechtmatige daad ook de dispositieschade vergoed maar bij een geslaagd beroep op wanprestatie, het positief belang.

5.4 De schadebeperkingscriteria

Na het bepalen van de criteria ten aanzien van de aansprakelijkheid voor de schade, moet vervolgens bepaald worden welke criteria relevant zijn bij de omvang van de schade. Ook wat betreft de schadebeperkingscriteria is een onafhankelijke maatstaf erbij gebaat om aan te sluiten bij die

²¹⁵ HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AB 2010/334 m.nt. F.J. van Ommeren (Vitesse I); HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1309, AB 2016/405 m.nt. Van Ommeren (Vitesse II); Kortmann 2018, p. 151.

²¹⁶ HR 8 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3057, AB 2011/298 m.nt. Van Ommeren & Van der Veen (*Etam/Zoetermeer*); Kortman 2018, p. 137: In dat arrest achtte de Hoge Raad het mogelijk dat een bestuursorgaan een rechtmatig besluit neemt dat desondanks tot schadevergoeding verplicht, namelijk als dat besluit niet beantwoordt aan een gesloten bevoegdhedenovereenkomst. Kortman geeft verder aan dat indien deze casus aan de bestuursrechter zou zijn voorgelegd er waarschijnlijk een andere uitkomst zou zijn. Dit komt voort uit de verschillende toetsingskaders die gehanteerd worden. De rechtsvordering tot nakoming, waarover de bestuursrechter oordeelt, heeft een ander toetsingskader dan de civiele rechtsvordering tot schadevergoeding wegens wanprestatie, aldus Kortman.

²¹⁷ Scheltema en Scheltema, 2013, p. 225.

²¹⁸ HR 13 februari 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC2891, NJ 1981/456 (Heesch/Reijs); HR 19 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1683 (Overzee/Zoeterwoude).

criteria, die op grond van de wet en de jurisprudentie, het meest relevant zijn en waarvan het meest praktische nut valt te verwachten. Zoals opgemerkt is civielrechtelijk het schadevergoedingsrecht verder uitgekristalliseerd dan bestuursrechtelijk. De bepalingen van afdeling 6.1.10 BW kunnen dan ook, waar mogelijk, als inspiratiebron dienen voor het bepalen van de omvang van de schade. Daarnaast ligt het in de rede om concreet aansluiting te zoeken bij artikel 4:126 lid 2 en 3 Awb omdat dit artikel een codificatie is van het *égalité*-beginsel en daarmee een zelfstandige rechtsgrond is voor het vergoeden van de schade op grond van dit beginsel.

In het civiele recht zijn drie leerstukken onder andere van belang bij het nader bepalen van de omvang van de schadevergoeding, te weten het leerstuk van de causaliteit uit artikel 6:98 BW, het leerstuk van de eigen schuld waaronder de schadebeperkingsplicht uit artikel 6:101 BW en het leerstuk van de voordeelstoerekening uit artikel 6:100 BW.²¹⁹ De Awb kent in lid 2 en 3 van 4:126 Awb ook criteria die de omvang van de schade kunnen beperken. Dit zijn: risicoaanvaarding door de benadeelde,²²⁰ schadebeperkingsplicht,²²¹ eigen schuld van de benadeelde, schadevergoeding die anderszins is verzekerd²²² en het voordeel voor de benadeelde.²²³

5.4.1 Causaliteit

Het leerstuk van de causaliteit komt voor in het civiele recht maar is niet opgenomen in de Wns. In artikel 4:126 Awb is gekozen om aan te sluiten bij de jurisprudentie inzake het zelfstandig schadebesluit. De 'redelijkerwijs'- formule heeft in het geval van artikel 4:126 Awb weinig toegevoegde waarde omdat schending van het *égalité*-beginsel voorwaarde is voor de vestiging van de aansprakelijkheid.²²⁴

²¹⁹ Van den Broek 2007, p. 123.

²²⁰ Risicoaanvaarding (actieve en passieve risicoaanvaarding): bij actieve risicoaanvaarding is het van belang of er, vanuit het oogpunt van een redelijk denkende burger, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat er een ongunstig besluit genomen zou worden: ABRvS 11 mei 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6821; Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p.24 (MvT).

²²¹ Uit de schadebeperkingsplicht volgt dat de benadeelde binnen de redelijke grenzen maatregelen diende te nemen om de schade te voorkomen dan wel te verminderen: ABRvS 5 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3801, Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p.25 (MvT).

²²² Ook wel subsidiariteitsvereiste genoemd ter voorkoming dat benadeelde wordt verrijkt door dubbele vergoeding. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de relevante feiten en omstandigheden van het geval: ABRvS 15 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5061, BR 2006/136, m.nt. J.W. van Zundert; Van Iersel 2006, p. 436; artikel 6:101 BW; Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p.25, 26 (MvT).

²²³ Bijvoorbeeld, indien een zusterfiliaal van de benadeelde onderneming een deel van het nadeel onder vangt vanwege de overloop van klanten naar dit zusterfiliaal, ABRvS 1 juni 1987, AB 1988, 115 m.nt. P.C.E. van Wijmen en ABRvS 18 december 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5020, m.nt. F.C.M.A. Michiels; Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p.26 (MvT).

²²⁴ Artikel 4:126 lid 1 Awb: Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe; De 'redelijkerwijs'-formule lost als het ware op in de bepalingen van de wettekst met betrekking tot de vestiging van de aansprakelijkheid. Zo zijn bij het bepalen van de grenzen van het maatschappelijk risico alle omstandigheden van het geval al meegenomen: Van den Broek 2007, p. 123, 124.

Voor de invulling van het leerstuk van de causaliteit zou dus inspiratie gevonden kunnen worden in artikel 6:98 BW; de leer van de toerekening naar redelijkheid.²²⁵ Om voor compensatie in aanmerking te komen moet er een causaal verband bestaan tussen de schade en de overheidshandelingen. De vraag of een causaal verband bestaat, dient in twee stappen te worden beantwoord. De niet nagekomen toezegging dient, in de eerste plaats, een noodzakelijke voorwaarde voor de schade te zijn; het *conditio sine qua non*-verband.²²⁶ Staat het *conditio sine qua non*-verband vast, dan moet als tweede stap worden nagegaan of de schade redelijkerwijs aan de benadeelde kan worden toegerekend. Dit volgt uit artikel 6:98 BW. Dit artikel bepaalt dat alleen die schade voor vergoeding in aanmerking komt die in een zodanig verband staat met de toezegging waarop de aansprakelijkheid van de overheid berust dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en de aard van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend.²²⁷ Hoe deze nadere toets moet worden ingevuld is in algemene zin lastig aan te geven. Duidelijk is in elk geval dat, zelfs al staat vast dat aan het *conditio sine qua non*-verband is voldaan de ‘redelijkerwijs’-toets alsnog in de weg kan staan aan de toekenning van de schadevergoeding.²²⁸ In de uitspraken van de Afdeling wordt duidelijk dat de Afdeling verlangt dat er een ‘direct’, ‘rechtstreeks’ of ‘onmiddellijk en rechtstreeks’ verband bestaat tussen schade en overheidshandeling.²²⁹ Als vuistregel kan worden aangenomen dat ‘atypische’ gevolgen redelijkerwijs niet aan de overheid kunnen worden toegerekend.²³⁰

In de onafhankelijke maatstaf betreffende een beroep op het vertrouwensbeginsel zou het, m.i., wel van toegevoegde waarde kunnen zijn om deze formule op te nemen. De leer ‘verschafft aan rechtspraak en wetenschap immers een reële mogelijkheid de schadegevallen en de schadefactoren in te delen in categorieën, waartussen kan worden gedifferentieerd door het uitwerken van aan iedere categorie aangepaste regels’, aldus Köster.²³¹ Er kan bij een beroep op het vertrouwensbeginsel sprake zijn van een maatwerkoplossing bestaande uit bijvoorbeeld een gedeeltelijke handhaving/nakoming of een lange overgangstermijn.²³² Deze maatwerkoplossingen zijn van invloed op het schadeveroorzakende handelen en daarmee van invloed op de hoogte van de te vergoeden schade. Het zijn als het ware communicerende vaten.²³³ Daarmee is de te vergoeden

²²⁵ Zie hiervoor het nader causaal verband in: Tjepkema 2016, p. 614.

²²⁶ ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3121, ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9961.

²²⁷ Van den Broek 2007, p. 123; Dijkshoorn 2011, p. 66.

²²⁸ Tjepkema en Van der Velden 2018, p. 93.

²²⁹ O.a. in ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1102; ABRvS 13 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC4221; ABRvS 18 december 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5020, m.nt. F.C.M.A. Michiels

²³⁰ Tjepkema en Van der Velden 2018, p. 93.

²³¹ Köster 1963, p. 14.

²³² Den Ouden & Tjepkema 2010, par.5.2, gewezen wordt op matiging van de dispositieschade bij duurbeschikkingen.

²³³ Den Ouden en Tjepkema 2010, nr. 3.1.2.

schade geen maatwerkoplossing maar worden maatwerkoplossingen wel meegewogen in de hoogte van de schadevergoeding door deze eventueel te beperken en worden er per maatwerkoplossing regels ontwikkeld voor de omvang van de schade.

5.4.2 Eigen schuld

Het tweede leerstuk in het civiele recht met betrekking tot de bepaling van de omvang van de schade is het leerstuk van de eigen schuld van de benadeelde, waaronder ook de schadebeperkingsplicht wordt geschaard uit artikel 6:101 BW. Het gaat er in dit leerstuk om dat als de benadeelde zich in een situatie begeeft waarbij er een risico op schade bestaat, de omstandigheden van het geval grond kunnen geven voor het oordeel dat de dader niet onrechtmatig jegens de benadeelde heeft gehandeld, of voor de beoordeling dat de aansprakelijkheid dient te worden verminderd in verband met eigen schuld van de benadeelde.

In artikel 4:126 lid 2 sub a, b en c Awb staan deze belangrijke corrigerende factoren die in de rechtspraak regelmatig terugkeren ook genoemd.²³⁴ Betreffende dit leerstuk kan dus aangesloten worden bij voornoemde artikelen in de Awb en zou in geval van een beroep op het niet honoreren van gerechtvaardigd vertrouwen dit leerstuk als volgt kunnen worden belicht. Indien een benadeelde, op het moment van een investeringsbeslissing of van het maken van kosten redelijkerwijs rekening had kunnen houden met de mogelijkheid van een toekomstig schade toebrengend overheidsbesluit, of met schade van een bepaalde omvang als gevolg van dat overheidsbesluit, wordt ervan uitgegaan dat de benadeelde dit besluit of deze schade in zijn beslissing heeft verdisconteerd en daarmee deze schade heeft aanvaard. De Afdeling gaat hierbij uit van de vraag of er sprake is van voorzienbaarheid. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling moet deze vraag worden beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investering of gemaakte kosten voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de veranderende situatie als gevolg van het overheidsbesluit.²³⁵ Is er sprake van één van de criteria te weten: risicoaanvaarding, schadebeperkingsplicht of eigen schuld, dan wordt de omvang van de schade verminderd door de schade over de benadeelde en het bestuursorgaan te verdelen in evenredigheid met de mate waarin de aan ieder toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen (de zogenaamde causaliteitsafweging). Er vindt dan een andere verdeling plaats, of de schadevergoedingsplicht vervalt in zijn geheel of blijft in stand.²³⁶

²³⁴ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 24 (MvT).

²³⁵ Vgl. ABRvS 25-08-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4940; Schmidt 2011, p.93.

²³⁶ HR 27 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017:2789.

5.4.2.1 Risicoaanvaarding

De memorie van toelichting bij artikel 4:126 sub a Awb geeft aan dat de risicoaanvaarding actief en passief kan geschieden.²³⁷ Van actieve risicoaanvaarding zou in het geval van het vertrouwensbeginsel sprake zijn indien verzoeker zelf handelingen verricht (bijv. investeringen doet) op een moment waarop hij kon voorzien dat hij niet meer op de gedane toezegging mocht vertrouwen. Van passieve risicoaanvaarding is sprake indien de benadeelde ervan heeft afgezien om passende maatregelen te nemen, toen hij daartoe redelijkerwijs nog in de gelegenheid was, terwijl hij een gunstig regime van voorschriften of beleid voorbij heeft laten gaan zonder daarvan gebruik te maken.²³⁸

5.4.2.2 Schadebeperkingsplicht

In sub b van artikel 4:126 Awb wordt de schadebeperkingsplicht verwoord. Dit leerstuk hangt nauw samen met het leerstuk van de risicoaanvaarding. Het gaat om de vraag of de benadeelde, indien nodig, redelijke maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van schade. De schade die door het treffen van deze maatregelen had kunnen worden voorkomen of beperkt, moet ten laste blijven van verzoeker.²³⁹

5.4.2.3 Eigen schuld

In sub c van artikel 4:126 Awb wordt aangesloten bij artikel 6:101 BW. Voor eigen rekening van de aanvrager blijft die schade die anderszins het gevolg is van een omstandigheid die aan de aanvrager kan worden toegerekend.²⁴⁰

5.4.3 Voordeelstoerekening

Het derde leerstuk betreft het leerstuk van de voordeelstoerekening uit artikel 6:100 BW. Dit leerstuk staat verwoord in artikel 4:126 lid 3 Awb. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat moet worden gezien of de rechtmatige overheidsdaad voor de benadeelde naast schade ook voordeel heeft opgeleverd. Indien en voor zover de benadeelde (ook) gebaat is bij de overheidsmaatregel die de schade veroorzaakt, moet dit voordeel met het nadeel worden verrekend.²⁴¹

²³⁷ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 24 (MvT).

²³⁸ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 24 (MvT).

²³⁹ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 25 (MvT).

²⁴⁰ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 25 (MvT).

²⁴¹ Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 26 (MvT): Het voorbeeld dat wordt gegeven is die waarbij een zusterfiliaal van de benadeelde onderneming een deel van de klap opvangt vanwege de overloop van klanten., ABRvS 1 juni 1987, AB 1988, 115 m.nt. P.C.E. van Wijmen en ABRvS 18 december 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5020, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

5.4.4 Anderszins verzekerd

Tot slot is er nog artikel 4:126 lid 2 sub d Awb. Dit is een enigszins vreemde eend in dit rijtje. In sub a, b en c staan namelijk criteria die aangeven dat de schade wordt beperkt en die voor eigen rekening van de benadeelde moet blijven. Sub d geeft echter aan dat indien de vergoeding van de schade op andere wijze is verzekerd, deze dus wel vergoed wordt, alleen op een andere wijze. De memorie van toelichting geeft aan dat op grond van dit zogenoemde subsidiariteitsvereiste een benadeelde slechts aanspraak kan maken op een vergoeding voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien. De schade blijft dan niet voor rekening van de benadeelde. Hier moet rekening gehouden worden met alle omstandigheden van het geval.²⁴² Ook dit is een criterium dat m.i. zou moeten worden opgenomen bij het opstellen van een onafhankelijke maatstaf. Immers een dubbele vergoeding en daarmee verrijking zou niet rechtvaardig zijn.

5.5 Tussenconclusie

De jurisprudentie en de literatuur zijn niet geheel duidelijk over welke schade vergoed dient te worden bij een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel. Als echter aangesloten moet worden bij een responsief en rechtvaardig bestuursrecht ben ik het met Langbroek eens dat, voor de aansprakelijkheid van de schade, gekeken zou moeten worden naar de norm die is geschonden bij het niet honoreren van de toezegging. Wordt de norm geschonden in verband met zwaarder wegende belangen gelegen in wettelijke voorschriften, belangen van derden of het algemeen belang dan is de toezegging onachtzaam gedaan en komt in beginsel de dispositieschade voor vergoeding in aanmerking. Anders is dit als het bestuursorgaan simpelweg vergeten is om de toezegging na te komen, vergeet erover te communiceren, verkeerde conclusies trekt uit een onderzoek voorafgaand aan het besluit of domme, zogenaamde, beleidsfouten maakt. In die gevallen heeft het bestuursorgaan geen goede reden voor het niet nakomen van de toezegging en voor het schenden van de norm. Er is dan sprake van niet-nakoming van de toezegging. In dergelijke omstandigheden ligt het in beginsel in de rede om het positief contractsbelang te vergoeden. Kort gezegd: de hoeveelheid boter op het hoofd bepaalt de hoeveelheid boter bij de vis. Met inachtneming van de randvoorwaarden, duidelijkheid voor de burger en werkbaar voor het bestuursorgaan, kan de regeling, die rechtszekerheid moet bieden en moet passen binnen een responsief bestuursrecht, geïnspireerd worden op artikel 4:50 Awb. Voor de procedure ter verkrijging van schadevergoeding wegens rechtmatig overheids-handelen wordt dan aansluiting gezocht bij het 'besluitmodel' van de Awb zoals dat ook in artikel 4:126 Awb het geval is. Het niet-nakomen van de toezegging dient daarvoor wel een prominentere rol te krijgen. In artikel 4:126 lid 2 en 3 Awb kan ook de inspiratie

²⁴² Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3, p. 25 (MvT).

gevonden worden voor de schadebeperkingscriteria. Zo dient voor de omvang van de schade, de schade in redelijkheid aan het (schadeveroorzakend) handelen van het bestuursorgaan te kunnen worden toegerekend en wordt de omvang van de schade beperkt door de risicoaanvaarding van de benadeelde, de schadebeperkingsplicht door de benadeelde, de eigen schuld van de benadeelde, het voordeel voor de benadeelde en het anderszins verzekerd zijn voor schade van de benadeelde.

6. Samenvatting en conclusie

De beoordeling van het beroep op het vertrouwensbeginsel werd in de literatuur al lange tijd allesbehalve burgervriendelijk gevonden. De lat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel lag te hoog, wat schuurde met de rechtszekerheid en het streven naar een responsief bestuursrecht. De Afdeling heeft zich deze kritiek aangetrokken en in haar uitspraak van de *Amsterdamse dakopbouw* de steile ladder van het vertrouwensbeginsel ingekort tot een overzichtelijk 'keukentrapje' bestaande uit een stappenplan met 3 stappen. In de eerste twee stappen wordt bepaald of er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen. Daarbij zijn de 'oude' gezichtspunten uit de literatuur nog steeds van toepassing maar vindt er binnen de gezichtspunten een inhoudelijke verschuiving plaats van het zendende bestuursorgaan naar de ontvangende burger, ofwel de burger wordt centraal gesteld. De derde stap, waarin de afweging van belangen en eventueel vergoeden van de schade, aan de orde komt wordt in deze uitspraak beperkt toegelicht. De Afdeling behandelt in de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak alleen het, al dan niet, handhaven. Dit gezichtspunt lijkt inhoudelijk niet te zijn gewijzigd. In voornoemde zaak ontbrak de noodzaak tot handhaving. Daarom werd niet verder ingegaan op het disponeren van de fidens in de 3^e stap. Derhalve rijst de vraag in hoeverre de Afdeling de ingezette nieuwe jurisprudentielijn betreffende het vertrouwensbeginsel ten aanzien van het disponeren continueert in het licht van het aansluiten van de Afdeling bij een responsief bestuursrecht en het vergroten van de rechtszekerheid. Allereerst geeft de Afdeling daarvoor zelf de voorzet. De schade kan door het bestuursorgaan vergoed worden als onderdeel van het handhavingsbesluit. Daarmee doelt de Afdeling op artikel 3:4 lid 2 Awb, het evenredigheidsbeginsel, en de mogelijkheid tot het bieden van een maatwerkoplossing. Voorgaande past geheel in het streven naar een responsief bestuursrecht. Artikel 3:4 lid 2 Awb kan echter niet in alle gevallen de grondslag zijn voor de maatwerkoplossing. Het artikel kan namelijk alleen een rol spelen wanneer het bestuursorgaan ook ruimte heeft voor een eigen beslissing zo volgt uit het eerste lid van artikel 3:4 Awb. Een ander nadeel is dat de afwegingsruimte van het bestuursorgaan geen onafhankelijke maatstaf biedt voor het vergoeden van de schade wat de rechtszekerheid en het herstel van het vertrouwen niet ten goede komt. Verder is er een belangrijk procedureel nadeel. Als de maatwerkoplossing namelijk bestaat uit het vergoeden van de schade, dient altijd de onrechtmatigheid van het besluit bestreden te worden, terwijl het veel efficiënter en burgervriendelijker (responsiever) zou zijn om de schade dan 'door te schuiven' naar een aparte procedure. Een oplossing voor deze nadelen kan gevonden worden in het vergoeden van de schade via een wettelijke regeling met het vertrouwensbeginsel als zelfstandige rechtsgrond. In de jurisprudentie en literatuur wordt hier steun voor gevonden. Vraag is dan nog wel aan welke criteria een onafhankelijke maatstaf met het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag moet voldoen

teneinde rechtszekerheid te bieden en aan te sluiten bij het streven in een bredere context naar een responsief bestuursrecht. Verder dient, naast voorgaande, de maatstaf ook nog eens aan te sluiten bij het 'besluitmodel' van de Awb, duidelijk te zijn voor burgers en werkbaar voor het bestuursorgaan. Gebaseerd op de jurisprudentie, literatuur en de wet zou deze maatstaf er, m.i., als volgt uit kunnen zien.

Indien er sprake is van gerechtvaardigd gewekt vertrouwen door een bestuursorgaan en de toezegging kan niet gehonoreerd worden, in verband met zwaarwegende belangen gelegen in wettelijke voorschriften, belangen van derden of het algemeen belang, kent het bestuursorgaan, de benadeelde desgevraagd in beginsel een vergoeding toe. Deze vergoeding dient wel de beste of enige oplossing te zijn om het geschonden vertrouwen te herstellen en bestaat uit de schade die de benadeelde lijdt doordat hij in vertrouwen op de toezegging anders heeft gehandeld dan hij zonder de toezegging zou hebben gedaan. Voorwaarde daarbij is dat deze schade in redelijkheid aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarbij dit onaanvaardbaar is. Dit zijn omstandigheden waarbij het bestuursorgaan geen valide reden heeft voor het niet honoreren van het gerechtvaardigd vertrouwen. In dergelijke omstandigheden ligt het, in beginsel in de rede om de benadeelde in de situatie te brengen waarin hij zou hebben verkeerd indien de toezegging onberispelijk was nagekomen en voor zover deze schade in redelijkheid aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. De schade blijft in ieder geval voor de benadeelde indien er sprake is van een van de schade beperkende criteria bestaande uit: de risicoaanvaarding door de benadeelde, de schadebeperkingsplicht door de benadeelde, de eigen schuld van de benadeelde, het voordeel voor de benadeelde en het anderszins verzekerd zijn voor schade van de benadeelde.

Met een dergelijke onafhankelijke maatstaf ontstaat er een balans tussen maatwerk en rechtvaardigheid aan de ene kant en rechtszekerheid en rechtmatigheid aan de andere kant. Waar in eerste instantie maatwerk en een onafhankelijke maatstaf min of meer elkaars tegenpolen leken, blijken ze, met betrekking tot een beroep op het vertrouwensbeginsel, elkaar juist te versterken. Hierdoor ontstaat er voor de burger in het licht van een responsief bestuursrecht, als het ware, een meer rechtszekere $1 + 1 = 3$ situatie, om het vertrouwen te herstellen. Voorgaande zou dan ook een uitstekende voortzetting zijn van de ingeslagen nieuwe jurisprudentielijn van de Afdeling bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

Rest slechts nog de vraag of de Afdeling, of de wetgever, bereid is het vertrouwensbeginsel te erkennen als zelfstandige rechtsgrond in het streven naar een responsief bestuursrecht? De toekomst zal het leren.

Bronnenlijst

Literatuur

Ackermans-Wijn 1989

J.C.E. Ackermans-Wijn, *Contracten met de overheid*, Deventer: Kluwer 1989.

Albers 2019

C.L.F.G.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor burgerperspectief?', *Gst.*2019/153.

Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2015

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, 'Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht'. Deel 6. Verbintenissenrecht. Deel IV. De verbintenis uit de wet, Deventer: Kluwer 2015.

Barkhuysen, 2019

T. Barkhuysen, 'Billijker bestuursrecht met minder formele rechtskracht', *NTB* 2019/2414.

Van den Berghe 2020

L. Van den Berghe, 'Niets is zo praktisch als een goede theorie': pleidooi voor een multidimensionale bestuursrechtswetenschap, *NTB* 2020/132, Nawoord.

Van den Berk 2002

J.A.M. van den Berk, 'Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad' in: verslag *van de algemene vergadering van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht gehouden op 17 mei 2002: ter behandeling van de preadviezen van mr. J.E. Hoitink, prof mr. G.E. van Maanen, mr. drs. B.P.M. van Ravels, prof. mr. B.J. Schueler* (VAR-reeks 129), Den Haag: BJu 2002.

Blei Weissmann 2018

Y.G. Blei Weissmann, 'Afbreken onderhandelingen of anderszins afhaken ongeoorloofd. Schadevergoeding. Positief of negatief belang?', in: R.J.Q. Klomp & H.N. Schelhaas (red.), *Groene Serie Verbintenissenrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Van den Broek 2007

G.M. van den Broek, 'Het voorontwerp voor een algemene nadeelcompensatieregeling in de Awb', *O&A* 2007/73.

Bröring en de Graaf 2019

H.E. Bröring en K.J. de Graaf, *Bestuursrecht deel I*, Den Haag: BJu 2019.

Damen e.a. 2013

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: BJu 2013.

Damen 2018

L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief of raakt hij lost in translation?' in: *Vertrouwen in de overheid*, VAR-reeks 160, Den Haag: BJu 2018.

Damen 2020

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht', *NTB* 2020/2

Dijkshoorn 2011

W. Dijkshoorn, *Planschaderecht en privaatrechtelijk schadevergoedingsrecht. Een intern rechtsvergelijkende studie* (diss. Rotterdam), Den Haag: BJu 2011.

Doornbos 2019

N. Doornbos, 'Naar een meer responsief bestuursrecht' in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Gerards 2007

J.H. Gerards, 'Het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb en het Europese recht', in: T. Barkhuysen & W. den Ouden, (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007.

De Graaf en Marseille 2019

K.J. de Graaf & A.T. Marseille 'Herijking van het vertrouwensbeginsel? Over dakterrassen en paardenbakken', *AA* 2019/12.

Van der Grinten 2008

J.H.A. van der Grinten, 'Het samenhangcriterium van Kuijpers Valkenswaard', *O&A* 2008/101.

Groot 2020

T. Groot, 'Het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Over het kunnen vertrouwen van de gemeenteraad', *TBR* 2020/19.

Heldeweg 2006

M. Heldeweg, *Bestuursrecht en beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2006.

Huisman 2013

P.J. Huisman 'De bevoegdhedenovereenkomst: hoe het niet nakomen van een inspanningsverplichting tot schadevergoeding kan leiden', *JBplus* 2013/01.

Huisman 2019

P. Huisman in: T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Huisman & Van Ommeren 2014

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: op zoek naar een scherp criterium. Feitelijk handelen bij de bestuursrechter', *NTB* 2014/06.

Huisman & Van Ommeren 2019

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Ippel 2020

M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter. In reactie op Leo Damen NTB 2020/02', *NTB* 2020/73.

De Jongh 2012

E.L. de Jongh, *De rechtsgronden voor nadeelcompensatie in rechtshistorisch perspectief* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2012.

Jurgens 2011

G.T.J.M. Jurgens, 'De aantrekkelijkheid van eenvoud. De rechtsmachtverdeling bij geschillen over bevoegdhedenovereenkomsten', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar: vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Klapwijk 2011

C.L. Klapwijk, 'De (kwalitatieve) aansprakelijkheid voor schade door een blow out of bodembeweging', *V&O* 2011/9.

Konijnenbelt 2012

W. Konijnenbelt, 'Beleidswijzigingen en vertrouwen', *NTB* 2012/18.

Kortmann 2018

C.N.J. Kortmann, 'Het vertrouwensdilemma. Hoe het recht kan bijdragen aan een betrouwbare overheid', in: *Vertrouwen in de overheid*, VAR-reeks 160, Den Haag: BJu 2018.

Köster 1963

H.K. Köster, *Causaliteit en voorzienbaarheid. De betekenis van de begrippen causaliteit en voorzienbaarheid voor de omvang van de buitencontractuele schadevergoeding* (oratie Amsterdam), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1963.

Kromhout & Marseille 2018

M. Kromhout & A.T. Marseille, 'Responsief bestuursrecht in een veranderende publieke ruimte', *NTB* 2018/60.

Langbroek 2017

H.J.S.M. Langbroek, 'De nederlaagsoverwinning van Vitesse c.s.', *MvV* 2017/2.

Van Male 2012

R.M. van Male, 'Maatwerk bij het vertrouwensbeginsel', *NTB* 2012/14

Michiels 2014

F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014

De Moor – Van Vugt 1994

A.J.C. De Moor – Van Vugt, *Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief*, (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Nicolaï 1990

P. Nicolaï, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1990.

Den Ouden en Tjepkema 2011

W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, 'Schadevergoeding bij de intrekking van begunstigende beschikking', *O&A* 2011.

Den Ouden 2012

W. den Ouden, 'De overgangssubsidie als smeerolie bij frictiekosten', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant compenseren?*, Deventer: Kluwer 2012.

Van Male 2012

R.M. van Male, 'Maatwerk bij het vertrouwensbeginsel', *NTB* 2012/14.

Van Ommeren 2010

F.J. van Ommeren, 'De bevoegdhedenovereenkomst in de Awb en de verhouding met het BW', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: BJu 2010

Ortlep 2011

R. Ortlep, *De aantasting van stabiele bestuursrechtelijke beschikkingen in het licht van het Unierecht* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2011.

Ortlep & Zorg 2018

R. Ortlep & W. Zorg, 'Van marginale rechterlijke toetsing naar toetsing op maat: einde van een geconditioneerde respons', *AA* 2018/2.

Peters 2020

J.A.F. Peters, 'Maatwerk vereist maatwerk, Bespreking van het VAR-preadvies 'Responsief bestuursrecht' van Lukas van den Berge', *NTB* 2020/131.

Polak 2016

J.E.M. Polak, 'Interventie' in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter*, VAR-reeks; Nr. 155, Den Haag: BJu 2016.

De Poorter 2019

J.C.A. de Poorter, *T&C Algemene wet bestuursrecht*, art. 3:4.

Quist 2014

J.P. Quist, *Gezichtspunten in het privaatrecht, in het bijzonder in het arbeidsrecht*, (diss. Rotterdam), Den Haag: BJu 2014.

Raad van State 2015

Raad van State, 'CBR mag geen alcoholslotprogramma meer opleggen', Den Haag: *Persbericht* 4 maart 2015.

Van Ravels 2002

B.P.M. van Ravels, 'Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad: maatwerk voor speciale en abnormale gevallen', in: Kortmann e.a.(red.), *Onderneming en 10 jaar Nieuw Burgerlijk Recht*, Deventer: Kluwer 2002.

Van Ravels 2009

B.P.M. van Ravels, 'Het nadeelcompensatiedoolhof', *JB Plus* 2009.

Van de Sande 2019

S.A.L. van de Sande, 'Het vertrouwensbeginsel en schadevergoeding', *O&A* 2019/44.

Scheltema 2015

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/9.

Schlössels & Zijlstra

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 2 (onderwijseditie)*, Deventer: Kluwer 2013.

Schlössels 2018

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2018/9.

Schueler 2002

B.J. Schueler, 'Goede besluiten met slechte gevolgen', in: *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad*, VAR-reeks 128, Den Haag: BJu 2002.

Schmidt 2011

H.G. Schmidt, *Planschaderecht en privaatrechtelijk schadevergoedingsrecht, Een intern rechtsvergelijkende studie*, (diss. Rotterdam), Den Haag: BJu 2011.

Snijders (2016)

G. Snijders, *Overheidsprivaatrecht, bijzonder deel* (Monografieën BW, nr. A26b), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Stoter 2000

W. S. R. Stoter, *Belangenafweging door de wetgever. Een juridisch onderzoek naar criteria voor de belangenafweging van de formele wetgever in relatie tot de belangenafweging op bestuursniveau*, (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: BJu 2000.

Tjepkema 2010

M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalité beginsel* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

Tjepkema 2015

M.K.G. Tjepkema, 'Wie moet oordelen over evenredigheid? Enkele karakteristieken van het civiele en bestuursrechtelijke nadeelcompensatierecht.', in: Schlössels R.J.N., e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015.

Tjepkema 2016

M.K.G. Tjepkema, 'De Wouwse Tol. Nadeelcompensatie op grond van het beginsel égalité devant les charges publiques', in: Barkhuysen T., *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer, 2016.

Tjepkema en Van der Velden 2018

M.K.G. Tjepkema en L. Van der Velden, 'Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen', *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Den Haag: 2018.

Verheij 1997

N. Verheij, 'Vertrouwen op de overheid', in: J.B.M. Vranken, N. Verheij en J. de Hullu, *Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in Nederland, Preadvies voor de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht van België en Nederland*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1997.

Vermeer 2010

F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2010.

De Vos 2011

N. De Vos, *Europeanisering van het vertrouwensbeginsel* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2011

Wolters 2013

P.T.J. Wolters, *Alle omstandigheden van het geval* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2013.

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State:

ABRvS 1 juni 1987, AB 1988/115, m.nt. P.C.E. van Wijmen

ABRvS 18 december 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5020, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153.

ABRvS 11 mei 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6821.

ABRvS 22 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934, AB 2001/195, m.nt. A.A.J. de Gier.

ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, JB 2004/293, m.nt. C.L.F.G.H. Albers.

ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1102.

ABRvS 25 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7465.

ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9961.

ABRvS 5 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3801.

ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2974.

ABRvS 15 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5061, BR 2006/136, m.nt. J.W. van Zundert.

ABRvS 25 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB0358, m.nt. W. den Ouden.

ABRvS 13 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC4221.

ABRvS 15 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3382.

ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953.

ABRvS 25 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4940.

ABRvS 15 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7946.

ABRvS 15 juni 2011, AB 2012/28, m.nt. A.A.J. de Gier

ABRvS 7 september 2011, AB2012/19.

ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882.

ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8143, NJB2012/1711.

ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4425, AB 2013/46, m.nt. M.K.G. Tjepkema & F.R. Vermeer.

ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281

ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2281, AB 2016/21 m.nt. Damen.

ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3121.

ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, JB 2014/245, m.nt R.J.B. Schutgens.

ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, m.nt. M.K.G. Tjepkema.

ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1753.

ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2297.

ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2447.

ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:666.

ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1618.

ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946.

ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, AB 2017/425, m.nt. T.N. Sanders.

ABRvS 02-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2081, AB 2017/411, m.nt. D. Sietses, K.J. de Graaf & A.T. Marseille.

ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675.

ABRvS 27 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2789.

ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3029.

ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577, m.nt. N. van Triet.

ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672, AB 2018/128, m.nt. L.J.A. Damen.

ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018 3470.

ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3531.

ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4072.

ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:623.

ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, (concl. A-G P.J. Wattel inclusief bijlagen).

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, JB 2004/293, m.nt. C.L.F.G.H. Albers.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. L. Damen

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA 2019/999, m.nt. K.J. De Graaf en A.T. Marseille.

ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838.

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, AB 2019/484, m.nt. L.J.A. Damen.

ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3168.

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:429.

ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:576.

ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1618.

ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:576.

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128.

ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185.

Hoge Raad:

HR 13 februari 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC2891, NJ 1981/456 (Heesch/Reijs).
HR 25 januari 1985, ECLI:NL:HR:1985:AG4950, NJ 1985/559 m.nt. P.A. Stein (*Patelski/Sittard*).
HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7898, NJ 1993/635, m.nt. G.P. Kleijn
HR 2 februari 1990, ECLI:NL:PHR:1990:AB7898, m.nt. G.P. Kleijn (Bolsius/Staat).
HR 7 oktober 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1474, m.nt. M. Scheltema (Staat/Van Benten).
HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AB 2010/334 m.nt. F.J. van Ommeren (Vitesse I).
HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AA20100878 m.nt. S.E. Bartels en C. Spierings (Vitesse I).
HR 19 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1683 (Overzee/Zoeterwoude).
HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1309, AB 2016/405 m.nt. Van Ommeren (Vitesse II).

Rechtbank:

Rb. Oost-Brabant 18 februari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:867.
Rb Overijssel 17 juni 2015, ECLI:NL:RBOV:2015:3126.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

CBB 17 april 2003, ECLI:NL:ABB:2003:AF7702.

Parlementaire Stukken

Kamerstukken II 2010/2011, 32621, 3.